

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

(C. 3098 Governo, approvato dal Senato)

Relatore: Carbone

INDICE

Seduta del 12 maggio 2015 – Esame e rinvio	2
Seduta del 13 maggio 2015 – Seguito dell'esame e rinvio	12
Seduta del 14 maggio 2015 – Seguito dell'esame e rinvio	13

SEDE REFERENTE

MARTEDÌ 12 MAGGIO 2015

Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. – Intervengono la ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia, e il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 13.50.

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

C. 3098 Governo, approvato dal Senato

(Esame e rinvio)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, avverte che, per l'intero esame del disegno di legge in titolo, il deputato Rosato è sostituito dal deputato Carbone, nominato relatore, e che la deputata Lombardi sostituisce la deputata Federica Dieni.

Ernesto CARBONE (PD), *relatore*, riferisce sul disegno di legge di cui oggi la Commissione inizia l'esame, che reca una organica riforma della pubblica amministrazione. Ricorda che esso è stato presentato al Parlamento nel mese di luglio del 2014, a chiusura di una consultazione pubblica lanciata con una lettera aperta ai dipendenti pubblici e ai cittadini.

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica e già approvato dal Senato, è composta da 18 articoli, che contengono prevalentemente deleghe legislative da esercitare nei dodici mesi successivi all'approvazione della legge.

Tale disegno di legge si inserisce all'interno del più complessivo processo

di riforma dello Stato che si sta attuando: la riforma del titolo V della Costituzione, l'attuazione della legge n. 56 del 2014 (cosiddetta legge Del Rio) e la riforma della pubblica amministrazione, appunto, rappresentano tasselli di un unico disegno complessivo di cambiamento della Repubblica.

La pubblica amministrazione è l'insieme di attività a presidio degli interessi pubblici. Da questo elemento occorre partire per comprendere la ratio della riforma che non è rivolta esclusivamente ai 3 milioni di lavoratrici e lavoratori pubblici ma è una riforma per 60 milioni di italiani.

Questa è la chiave di lettura fondamentale per descrivere i singoli provvedimenti contenuti nella riforma e il filo rosso che tiene insieme ambiti e settori apparentemente distanti e diversi tra loro.

Il primo grande cambiamento è dunque nell'approccio: non una riforma di settore, ma una "riforma Paese". La riforma, infatti, tocca tutti gli aspetti dell'amministrazione, sono 15 articoli e 11 grandi materie oggetto dei decreti attuativi che saranno successivamente esaminati dal Parlamento.

Interventi che si muovono lungo una precisa direzione, quella di creare una pubblica amministrazione più democratica, più semplice e più competente.

Passando all'esame del contenuto del disegno di legge, sottolinea come esso si apra con la delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni 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. Nell'immaginario collettivo, ancora oggi la parola digitale richiama l'idea di una materie per

“addetti ai lavori”, tanto più in una pubblica amministrazione caratterizzata storicamente da profili giuridico/amministrativi. Ma questa è una visione vecchia, che non risponde a ciò che i cittadini ormai sperimentano nella loro vita quotidiana. La filosofia dell'intera riforma della pubblica amministrazione, in sintonia con le altre riforme richiamate, è quella di consegnare ai cittadini uno Stato meno complicato, meno farraginoso, uno stato più semplice e, quindi, più veloce ed efficace nella sua azione a beneficio della collettività. Quella che immaginificamente si definisce “rivoluzione digitale” non è quindi solo uno strumento, ma il modo in cui deve trasformarsi la pubblica amministrazione per offrire servizi migliori a 60 milioni di italiani che sono i veri destinatari della riforma. Un accesso ai servizi rapido, trasparente e uguale per tutti è un fatto di democrazia prima ancora che di modernità. Il vero obiettivo è perciò la rivoluzione digitale nell'erogazione dei servizi ai cittadini, ribaltando la logica: ricevere servizi in modalità digitale non è solo un dovere in capo all'amministrazione, ma un diritto riconosciuto al cittadino. La previsione di un domicilio digitale per cittadini e imprese; standard minimi per la fruizione e accessibilità dei servizi in modalità digitale e sanzioni per le amministrazioni; ridefiniti in chiave digitale i procedimenti amministrativi (cosiddetto *digital first*).

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 dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'esercizio della delega è subordinato al rispetto di una dettagliata serie di principi e criteri direttivi. Un primo gruppo di principi e criteri direttivi introduce una serie di misure volte a

favorire l'accesso dell'utenza ai servizi delle amministrazioni pubbliche in maniera digitale. In particolare, è prevista la definizione di un livello minimo delle prestazioni in materia di servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del principio "innanzitutto digitale" (cosiddetto *digital first*, in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle pubblica amministrazione), il potenziamento della connettività a banda larga e ultralarga e dell'accesso alla rete *internet* presso gli uffici pubblici, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici, l'armonizzazione della disciplina del Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID) volto ad assicurare l'utilizzo del cosiddetto PIN unico, la promozione dell'elezione del domicilio digitale.

Un secondo gruppo attiene alla riforma dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni. Essi dispongono, in particolare, la razionalizzazione dei meccanismi e delle strutture di *governance* della digitalizzazione, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia di digitale.

Un terzo gruppo di principi e criteri direttivi, infine, riguarda la formulazione dei decreti delegati, prevedendo il coordinamento con la normativa vigente e l'indicazione espressa delle norme abrogate.

Un secondo importante obiettivo del disegno di legge è quello di promuovere l'unità dell'amministrazione e la semplificazione dell'azione amministrativa. Non è solo un problema di conflitti tra diversi livelli istituzionali, ma spesso anche di uffici dello stesso livello che non si parlano o si ostacolano tra loro. E' come se la nostra Repubblica fosse composta da mille amministrazioni diverse. Questo rende complicato il

rapporto tra privato e amministrazione, con ricadute anche economiche in termini di investimenti che potremmo attrarre e che invece perdiamo.

L'obiettivo è invece quello di ricomporre queste distanze; l'amministrazione deve muoversi come un corpo unico che agisce in modo coerente e funzionale agli interessi e ai bisogni dei cittadini che chiedono trasparenza, semplicità negli adempimenti e coerenza nelle decisioni.

A tal fine 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. I numerosi principi e criteri direttivi sono volti principalmente ad assicurare la semplificazione dei lavori e la certezza dei tempi. Essi prevedono, in particolare, la riduzione dei casi di obbligatorietà della convocazione della conferenza di servizi; la ridefinizione dei tipi di conferenza; l'introduzione di modelli di istruttoria pubblica per l'adozione di provvedimenti di interesse generale; la semplificazione dei lavori della conferenza, attraverso l'utilizzo di servizi strumenti informatici; la riduzione dei termini e la certezza dei tempi della conferenza; la revisione dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse, di meccanismi di silenzio assenso e di superamento del dissenso; l'introduzione di strumenti di composizione degli interessi pubblici in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità.

L'articolo 3 introduce nella legge sul procedimento amministrativo il nuovo istituto generale del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche. Esso trova applicazione nelle ipotesi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta di competenza di altre amministrazioni

pubbliche. Queste ultime sono tenute a comunicare le rispettive decisioni all'amministrazione proponente entro 30 giorni (suscettibili di interruzione per una sola volta), decorsi inutilmente i quali, 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.

La disciplina si applica anche nel caso di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini; in tal caso il termine è di 60 giorni. Con riferimento a tale ipotesi, non sembrerebbe possibile l'intervento del Presidente del Consiglio.

L'articolo 4 reca una delega al Governo – da esercitarsi entro un anno – 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 (segnalazione certificata di inizio attività-SCIA del privato, silenzio assenso dell'amministrazione, autorizzazione espressa dell'amministrazione, comunicazione preventiva del privato) e per l'introduzione di una disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa.

L'articolo 5 introduce alcune modifiche alla disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), delimitando con maggiore precisione i poteri dell'amministrazione nei confronti dei privati in seguito all'avvio dell'attività. In particolare, si specifica l'obbligo dell'amministrazione di motivare l'invito a regolarizzare l'attività e di indicare al privato le misure da adottare. Sono inoltre tipizzate e limitate le determinazioni che la p.a. può adottare in via di autotutela.

Inoltre, l'articolo interviene sulla disciplina generale del potere di annullamento d'ufficio, specificando che l'amministrazione può agire entro un termine di diciotto mesi (invece di un "termine ragionevole") dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, salvo che si tratti di provvedimenti 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 questo caso, infatti, l'annullamento può essere disposto anche una volta decorso il termine.

L'articolo 6 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 cosiddetta legge Severino o legge anticorruzione) relativi rispettivamente alla trasparenza degli atti e delle informazioni delle pubbliche amministrazioni (decreto legislativo 33 del 2013) e alla inconfiribilità e incompatibilità di determinati incarichi presso le pubbliche amministrazioni (decreto legislativo 39 del 2013).

Oltre a richiamare i principi e i criteri direttivi della legge n. 190, 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 (lettere *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 (lettera *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*).

L'articolo 7 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi entro la data

di entrata in vigore della legge uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione dell'amministrazione statale, mediante modifiche alla disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative e degli enti pubblici non economici nazionali (comma 1).

I principi e criteri direttivi della nuova delega 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 rivestono carattere generale (come la riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali e la soppressione o il riordino degli uffici e organismi disfunzionali) mentre altri riguardano specifici settori e/o amministrazioni. Tra questi ultimi, si segnalano: il riordino del FORMEZ PA; la razionalizzazione e il potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia al fine di una migliore cooperazione sul territorio; il riordino delle funzioni nel campo della sicurezza agroalimentare e del Corpo forestale dello Stato, con eventuale assorbimento dello stesso negli altri corpi di polizia; riordino dei corpi di polizia provinciale, in coerenza con la riforma delle province (legge n. 56 del 2014).

La lettera *b*) indica principi e criteri riferibili esclusivamente alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale, focalizzando in particolare il campo di intervento sul rafforzamento del ruolo di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri e sulle conseguenti funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tra i principi si prevede anche l'esame da parte del Consiglio dei ministri delle designazioni e nomine di competenza ministeriale, nonché una nuova disciplina degli uffici di diretta collaborazione e il rafforzamento delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio nella vigilanza sulle agenzie governative nazionali.

La lettera *c)* prevede principi e 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.

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

La lettera *e)* prevede, tra i criteri di delega, la semplificazione e il coordinamento delle norme riguardanti l'ordinamento sportivo, nonché la trasformazione del Comitato italiano paraolimpico in ente autonomo di diritto pubblico.

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

introduzione di una disciplina transitoria che ne assicuri la sostenibilità finanziaria. Inoltre il decreto legislativo dovrà essere adottato 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.

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 dodici mesi, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

La nostra amministrazione è ricca di professionalità che non meritano di essere travolte dalla rappresentazione decadente che si dà della pubblica amministrazione, perché le persone devono essere il motore del cambiamento.

Per questo occorre valorizzare al meglio le competenze che abbiamo secondo un principio: le persone giuste, al posto giusto per un tempo giusto.

Lavorare nel pubblico deve tornare ad essere un prestigio e una ambizione per i giovani.

La dirigenza è un pezzo importante di questa riforma. La riforma fa una scelta chiara e netta sul modello di dirigenza: una dirigenza di ruolo e selezionata per concorso. Ma questa scelta deve essere resa compatibile con un modello di funzionamento diverso da quello che si è sin qui realizzato e che ha prodotto una sostanziale inamovibilità della dirigenza. L'obiettivo cui tende la riforma è creare un mercato del lavoro della dirigenza di ruolo, migliorando il sistema di valutazione che deve diventare il perno sul quale costruire i meccanismi selettivi. Dobbiamo avere un corpo unico della dirigenza della Repubblica, un mercato

del lavoro competitivo con assegnazione degli incarichi sulla base di interpellati che tengano conto delle valutazioni ottenute dai dirigenti negli incarichi precedenti, senza più alcun automatismo di carriera.

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

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

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

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

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

Ai decreti delegati spetta quindi la definizione – per l'accesso alle predette dirigenze - degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo principi di delega stabiliti nel testo, tra cui la cadenza annuale per ciascuno dei tre ruoli, il possesso di un titolo di studio non 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'articolo 21 del decreto legislativo n. 165 del 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.

Il comma 1, lettera o), dell'articolo 9 detta i principi fondamentali di delega al Governo per la disciplina, nell'ambito dei decreti legislativi in materia di dirigenza

pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, del conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

L'articolo 10, comma 1, introdotto durante l'esame al Senato, detta principi di delega finalizzati a favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca data la peculiarità dei loro scopi istituzionali, con invarianza di risorse umane, finanziarie e strumentali, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui godono questi enti.

L'articolo 11 detta norme volte a favorire e promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

La disposizione, in particolare, prevede una serie di misure organizzative (rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro; telelavoro; forme di *co-working* e *smart-working*) di cui possano avvalersi, entro tre anni, almeno il 20 per cento dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta.

La definizione degli indirizzi per l'attuazione delle misure organizzative è demandata ad una direttiva del Presidente del Consiglio.

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.

L'articolo 13 individua i principi e criteri direttivi cui debbono uniformarsi i decreti attuativi sul riordino e la semplificazione della disciplina in

materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e dei connessi profili di organizzazione amministrativa. In particolare, tra i principi e criteri direttivi si segnalano: per quanto riguarda i concorsi pubblici, la previsione di meccanismi valutativi volti a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche e l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche, con la revisione delle modalità di espletamento degli stessi e l'introduzione di strumenti atti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame e di forme di preselezione dei componenti le commissioni che ne garantiscono l'imparzialità; l'introduzione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni; l'attribuzione all'A.R.A.N. di maggiori compiti di supporto tecnico, anche ai fini della contrattazione; la ridefinizione di contenuti e procedure della contrattazione integrativa; la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici; la riorganizzazione delle funzioni di accertamento medico legale in caso di assenze per malattia, con l'attribuzione all'I.N.P.S. delle relative competenze; la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni; la disciplina delle forme di lavoro flessibile; la promozione del ricambio generazionale mediante la riduzione, su base volontaria, dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione, la possibilità di conseguire l'invarianza della contribuzione previdenziale, al fine di favorire l'assunzione anticipata di nuovo personale, nel rispetto della normativa vigente in materia di vincoli assunzionali; il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità; la semplificazione delle norme sulla valutazione dei

dipendenti pubblici, sul riconoscimento del merito e sui meccanismi di premialità; l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreta e certa nei tempi l'azione disciplinare; 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.

L'articolo 14 reca la delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, con la finalità di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa delle stesse, cui si aggiunge quella di tutelare e stimolare la concorrenza.

Le norme che regolano i servizi pubblici sono rivolte a disciplinare la gestione e fruizione di beni comuni. In questi anni la confusione normativa che si è stratificata, ha prodotto sprechi, inefficienze e alterazioni di mercato con risultati negativi sui servizi ai cittadini. Per questa ragione occorre fissare nuove regole generali sull'organizzazione e gestione di un servizio pubblico, partendo dal principio che il pubblico interviene quando l'attività privata non può garantire parità di servizi a tutti i cittadini.

Occorre garantire il rigoroso rispetto dei principi comunitari in tema di tutela della concorrenza e del libero mercato e assegnare un ruolo fondamentale alle autonomie locali.

Per l'esercizio della delega vengono quindi dettati i necessari principi e criteri direttivi, così definiti: differenziazione delle tipologie societarie in relazione ai tre diversi elementi delle attività svolte, degli interessi pubblici di riferimento e della quotazione in borsa; ridefinizione delle regole per la costituzione di società

o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche; creazione di un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e del personale delle società partecipate; individuazione della composizione e dei criteri di nomina degli organi di controllo societario, al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari; razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive; promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza; eliminazione delle sovrapposizioni tra il regime privatistico e quello pubblicistico nella regolamentazione di istituti ispirati alle medesime esigenze; possibilità di piani di rientro ed eventuale commissariamento per le società con disavanzo di bilancio; regolazione dei flussi finanziari tra ente partecipante e società partecipata.

Uno specifico criterio di delega è, infine, dettato con riferimento alle sole società partecipate dagli enti locali, ed è a sua volta articolato in cinque diversi principi, attinenti all'adeguatezza della forma societaria da adottare, ai criteri e strumenti di gestione, alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali interessati, alla trasparenza e confrontabilità dei dati economico-patrimoniali ed agli strumenti di tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione societaria.

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'articolo 12 entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge – è volta, altresì, alla previsione di: una disciplina generale in

materia di organizzazione e gestione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, e proporzionalità; criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; 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; criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese; modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta; una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche; 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, l'attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti; una disciplina transitoria per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina e la definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia; 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.

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".

Si tratta di un importante intervento di semplificazione normativa che va incontro all'esigenza, più volte ribadita dal governo e dal Parlamento, di implementare l'attuazione dei provvedimenti normativi e di certezza del diritto vigente. Ciò consente peraltro di valutare la sussistenza delle condizioni per l'adozione di provvedimenti normativi assunti in una fase congiunturale differente. E' questa una delle misure utili al fine del disboscamento dell'enorme massa normativa che grava sulla funzionalità del nostro sistema economico ed una misura per il rafforzamento della certezza delle regole vigenti, condizione per la programmazione degli investimenti e delle attività economiche.

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 non sono applicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

L'articolo 18 reca, infine, la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica derivanti dall'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame nonché dei decreti legislativi da esso previsti (comma 1). Per la copertura finanziaria dei decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nel provvedimento si richiama la conformità all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità nazionale, prevedendo che i decreti in questione siano corredati di relazione tecnica e che, qualora determinino nuovi o maggiori oneri non compensati al proprio interno, vengano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (commi 2 e 3).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina 14.05.

SEDE REFERENTE

MERCOLEDÌ 13 MAGGIO 2015

Presidenza della vicepresidente Roberta AGOSTINI. – Intervengono la ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia, e il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.

La seduta comincia alle 15.30.

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

C. 3098 Governo, approvato dal Senato

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 12 maggio 2015.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame del provvedimento in titolo ad altra seduta.

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

C. 3098 Governo, approvato dal
Senato

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 maggio 2015.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.