

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 1577**

**"Riorganizzazione delle  
amministrazioni pubbliche"**

settembre 2014  
n. 162



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: R. Ercoli \_2401

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: (...)

### Documentazione

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 1577**

**"Riorganizzazione delle  
amministrazioni pubbliche"**

settembre 2014  
n. 162



## INDICE

SINTESI DEL CONTENUTO.....	7
SCHEDE DI LETTURA.....	15
<b>Articolo 1</b> <i>(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)</i>	
Scheda di lettura.....	17
<b>Articolo 2</b> <i>(Conferenza di servizi)</i>	
Scheda di lettura.....	27
<b>Articolo 3</b> <i>(Silenzio assenso tra amministrazioni)</i>	
Scheda di lettura.....	33
<b>Articolo 4</b> <i>(Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso)</i>	
Scheda di lettura.....	37
<b>Articolo 5</b> <i>(Autotutela amministrativa)</i>	
Scheda di lettura.....	43
<b>Articolo 6</b> <i>(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza)</i>	
Scheda di lettura.....	47
<b>Articolo 7</b> <i>(Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato)</i>	
Scheda di lettura.....	53
<b>Articolo 8</b> <i>(Definizioni di pubblica amministrazione)</i>	
Scheda di lettura.....	61
<b>Articolo 9</b> <i>(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio)</i>	
Scheda di lettura.....	77
<b>Articolo 10</b> <i>(Dirigenza pubblica)</i>	
Scheda di lettura.....	81

<b>Articolo 11</b> <i>(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)</i>	
Scheda di lettura.....	91
<b>Articolo 12</b> <i>(Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione)</i>	
Scheda di lettura.....	93
<b>Articolo 13</b> <i>(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)</i>	
Scheda di lettura.....	101
<b>Articolo 14</b> <i>(Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche)</i>	
Scheda di lettura.....	105
<b>Articolo 15</b> <i>(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali)</i>	
Scheda di lettura.....	115
<b>Articolo 16</b> <i>(Disposizioni finanziarie)</i>	
Scheda di lettura.....	121

## **SINTESI DEL CONTENUTO**



### **Articolo 1**

*(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)*

L'**articolo 1** contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di diciotto mesi - in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni ("uffici pubblici").

La delega investe un duplice profilo:

- ✓ l'informatizzazione di documenti, pagamenti, servizi, nelle relazioni intrattenute dalle pubbliche amministrazioni con i cittadini, con l'obiettivo della totale accessibilità *on line*;
- ✓ la semplificazione organizzativa e decisionale delle pubbliche amministrazioni.

Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

### **Articolo 2**

*(Conferenza di servizi)*

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi.

Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

### **Articolo 3**

*(Silenzio assenso tra amministrazioni)*

Reca novella direttamente entro il corpo della legge n. 241 del 1990.

La fattispecie che si viene a disciplinare è il silenzio tra amministrazioni - dunque un silenzio procedimentale.

La disciplina ha per oggetto non la mera pareristica bensì l'acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, *per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi* di competenza di altre amministrazioni statali.

#### **Articolo 4**

*(Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso)*

L'**articolo 4** delega il Governo ad individuare precisamente i procedimenti oggetto di SCIA (segnalazione certificata di inizio di attività) e di silenzio assenso e definisce il relativo procedimento.

#### **Articolo 5**

*(Autotutela amministrativa)*

L'**articolo 5** interviene in materia di autotutela amministrativa. L'intervento si svolge su tre piani, contrassegnati da altrettante lettere:

- la lettera a) aggiunge anche il pericolo di un danno artistico e culturale, ambientale, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale ai casi per i quali l'amministrazione può procedere alla revoca e all'annullamento d'ufficio
- la lettera b) limita la revoca dei provvedimenti per mutamento della situazione ai soli casi non prevedibili al momento dell'adozione del provvedimento e, per i provvedimenti di autorizzazione e di sovvenzione, esclude la revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.
- la lettera c) limita a due anni la possibilità di annullamento d'ufficio, lasciando inalterata la disciplina dei casi di violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso.

#### **Articolo 6**

*(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza)*

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di sei mesi - per l'adozione di disposizioni integrative e correttive, incidenti su un duplice ordine di disposizioni:

- ✓ gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 33 del 2013*);
- ✓ l'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le amministrazioni pubbliche e presso gli enti privati in controllo pubblico (è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 39 del 2013*).

## **Articolo 7**

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

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per "modificare la disciplina" di:

- Presidenza del Consiglio;
- ministeri;
- agenzie governative nazionali;
- enti pubblici non economici.

## **Articolo 8**

### *(Definizioni di pubblica amministrazione)*

Prospetta un apparato definitivo, relativo agli ambiti applicativi di disposizioni a venire che investano le pubbliche amministrazioni.

Demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze) la redazione di un elenco per ciascuna delle definizioni rese

## **Articolo 9**

### *(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio)*

Il **comma 1** prevede una delega legislativa per la riforma delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura. La delega è volta a delimitare le funzioni delle camere di commercio ed a riformarne il sistema di finanziamento, eliminando, in primo luogo, il contributo obbligatorio delle imprese. In prosieguo, la delega prevede la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, la limitazione degli ambiti di svolgimento della funzione di promozione del territorio e dell'economia locale, l'eliminazione delle duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, la limitazione delle partecipazioni societarie, il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, la riduzione del numero dei componenti degli organi e dei relativi compensi. La disciplina transitoria dovrà assicurare la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali, nonché contemplare poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma.

Il decreto delegato, ai sensi del **comma 2**, sarà adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, da intendersi acquisito nel caso non pervenga entro quarantacinque giorni dalla

trasmissione dei decreti. Successivamente, sullo stesso sarà acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Il **comma 3** disciplina, con la medesima procedura, l'emanazione di decreti correttivi.

### **Articolo 10** *(Dirigenza pubblica)*

L'**articolo 10** reca una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

### **Articolo 11** *(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)*

I **commi da 1 a 3** dell'**articolo 11** prevedono che le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino misure organizzative per il rafforzamento del telelavoro e dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, stipulino convenzioni con asili nido e provvedano, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, per servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

Il **comma 4** prevede il rifinanziamento del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa e modifica la disciplina dell'ambito dei relativi soggetti destinatari.

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

L'articolo contiene alcuni criteri 'comuni' per un novero di deleghe poi specificamente disciplinati dai tre articoli successivi (e prevedendo per esse un termine 'suppletivo' di dodici mesi, in assenza di diversa previsione in quei medesimi articoli).

Si tratta di tre deleghe, nei seguenti settori:

- lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni;
- servizi pubblici locali.

### **Articolo 13**

*(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)*

L'**articolo 13** reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e dei connessi profili di organizzazione amministrativa ed integra la procedura - di cui al precedente **articolo 12** - per l'adozione della medesima delega, inserendo (**alinea del comma 1**) il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e ponendo un termine di dodici mesi per l'esercizio della delega, decorrenti dalla scadenza della delega in materia di dirigenza pubblica, di cui all'**articolo 10**.

I principi e criteri direttivi specifici di cui al **presente articolo 13** si aggiungono a quelli contemplati dall'**articolo 12**.

### **Articolo 14**

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

L'**articolo 14** reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega sul riordino delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche da esercitare entro 1 anno dalla data di entrata in vigore del presente testo normativo.

I principi e criteri direttivi specifici di cui al **presente articolo 14** si aggiungono a quelli contemplati dall'**articolo 12**.

### **Articolo 15**

*(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali)*

L'**articolo 15** reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega per il riordino dei servizi pubblici locali da esercitare entro 1 anno dalla data di entrata del presente testo normativo.

I principi e criteri direttivi specifici di cui al **presente articolo 15** si aggiungono a quelli contemplati dall'**articolo 12**.

**Articolo 16**  
*(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 16** contiene una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica per tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge ad eccezione dall'articolo 11, comma 4, lettera a) che prevede un finanziamento del Fondo per i servizi socio-educativi per la popolazione minorile presso il Ministero della difesa.

## **SCHEDE DI LETTURA**



## Articolo 1

### *(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)*

1. Al fine di ridurre la necessità dell'accesso fisico dei cittadini alle sedi degli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi a oggetto le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da assicurare la totale accessibilità *on line* alle informazioni e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei loro confronti, nonché all'erogazione dei servizi, con invio dei documenti al domicilio fisico ove la natura degli stessi non consenta l'invio in modalità telematiche.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 12 e 41 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché dei seguenti:

a) superamento dell'uso della carta nel normale funzionamento delle amministrazioni, assicurando la trasmissione dei dati e, ove necessario trasmettere documenti, assicurandone la trasmissione in forma telematica;

b) ridefinizione del processo decisionale, anche con riferimento alle forme di partecipazione degli interessati, in relazione all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e all'applicazione del sistema pubblico dell'identità digitale di cui all'articolo 64 del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;

c) previsione dell'aggiornamento continuo, anche previa delegificazione o deregolamentazione, delle modalità di erogazione dei servizi e di svolgimento dei processi decisionali, sulla base delle

tecnologie disponibili e del grado di diffusione delle stesse presso gli utenti e di soddisfazione degli stessi;

d) uso di *software* con *standard* aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie;

e) ricorso alla cooperazione applicativa e all'interoperabilità dei sistemi informativi, individuando, per ogni procedimento amministrativo, le forme di interazione dei soggetti interessati con il sistema informativo (*Application Programming Interface -- API*);

f) attribuzione al dirigente di cui all'articolo 17, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005 della responsabilità dell'identificazione degli insiemi omogenei di dati prodotti dall'amministrazione di appartenenza, nonché della pubblicazione in formato aperto e della qualità dei dati; uso gratuito dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni e divieto di porre limiti o richiedere pagamenti alle stesse, salvi i casi di segreto d'ufficio;

g) eliminazione delle sovrapposizioni di competenze, riduzione dei tempi e delle fasi procedurali, anche sulla base della ricognizione di cui al comma 3;

h) obbligo di adeguamento dell'organizzazione di ciascuna amministrazione ai principi di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese, con particolare riferimento agli sportelli unici delle attività produttive e agli sportelli unici dell'edilizia, nonché alle previsioni dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180;

i) anche al fine di contenere i costi connessi alla gestione dei dati inerenti alla proprietà ed alla circolazione dei veicoli, e quindi di realizzare significativi

risparmi di spesa per l'utenza, introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire attraverso il collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture, riorganizzando, anche mediante eventuale accorpamento, le funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3. Ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, procedono, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, alla ricognizione dei procedimenti amministrativi di propria competenza, anche sulla base di modelli di rilevazione definiti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri -- Dipartimento della funzione pubblica, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che includono tra l'altro la descrizione delle fasi procedurali, l'individuazione degli uffici responsabili e dei soggetti intervenienti, i termini e la durata media, il livello di digitalizzazione, nonché le sovrapposizioni di competenze e le ipotesi di semplificazione.

4. Conseguentemente il Governo adegua la disciplina regolamentare, con particolare riferimento alla definizione e ulteriore riduzione dei termini dei procedimenti amministrativi, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Le amministrazioni pubbliche procedono all'elaborazione,

all'aggiornamento e alla pubblicazione nei siti istituzionali di manuali delle procedure, che descrivono sinteticamente le modalità di svolgimento di ciascun procedimento e le prassi applicative, anche con riferimento agli accessi ispettivi, e individuano gli oneri a carico dei privati.

6. Le amministrazioni che non provvedono ai sensi dei commi 3 e 5 non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato.

7. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con i Ministri interessati, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. 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.

8. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo di cui al presente articolo, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

In via preliminare, vale rilevare come il presente disegno di legge rechi un numero considerevole di deleghe legislative, che investono l'organizzazione della pubblica amministrazione per i seguenti riguardi:

- modalità di erogazione dei servizi ai cittadini (articolo 1, entro il quale si colloca altresì la riorganizzazione del Pubblico registro automobilistico e della motorizzazione civile);
- disciplina della conferenza di servizi (articolo 2);
- segnalazione certificata di inizio attività; silenzio assenso (articolo 4; l'articolo 3 detta alcune disposizioni in materia di silenzio assenso, l'articolo 5 in materia di autotutela amministrativa);
- pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni (articolo 6);
- inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (ancora l'articolo 6);
- riorganizzazione degli uffici e delle funzioni, di Presidenza del Consiglio dei ministri, ministeri, agenzie governative nazionali, enti pubblici non economici nazionali (articolo 7, entro il quale si colloca altresì la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato nonché della rete organizzativa delle Prefetture);
- riforma delle Camere di commercio (articolo 9);
- dirigenza pubblica e valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici (articolo 10);
- lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (articolo 12 per alcuni profili generali, e articolo 13);
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni (articoli 12 e 14);
- servizi pubblici locali (articoli 12 e 15).

Alcune previsioni di natura definitiva sono recate dall'articolo 8. Per suo conto, l'articolo 11 verte sulla promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nella amministrazioni pubbliche.

L'**articolo 1** contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di diciotto mesi - in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni ("uffici pubblici").

La delega investe un duplice profilo:

- ✓ l'informatizzazione di documenti, pagamenti, servizi, nelle relazioni intrattenute dalle pubbliche amministrazioni con i cittadini, con l'obiettivo della totale accessibilità *on line*;
- ✓ la semplificazione organizzativa e decisionale delle pubbliche amministrazioni.

Il primo profilo investe invero materia su cui verte il *codice dell'amministrazione digitale*: decreto legislativo n. 82 del 2005.

Per volere della legge n. 69 del 2009 (articolo 33), esso è stato rivisitato dal decreto legislativo n. 235 del 2010.

Quest'ultimo ha recato disposizioni non meramente 'integrative e correttive' del codice del 2005, in quanto autorizzato - dalla legge n. 69 del 2009, nel rispetto di principi e criteri da essa scanditi - ad una più ampia modifica di quel codice. Quella vicenda normativa è stata rivelatrice di come semplificazione normativa e semplificazione amministrativa si intersechino; indi ha evidenziato il riguardo, per definizione problematico, della manutenzione di un codice, nonché la complessità della gestione di norme e precetti, incidenti su una realtà cangiante percorsa da continui mutamenti tecnologici, con la insidia della obsolescenza e della ineffettività.

Il concorso di questi molteplici elementi induce a raffigurare la codificazione, in questa come in altre materie, come un *work in progress* (ancorché il decreto legislativo n. 235 del 2010 non recasse tra le sue disposizioni una cd. 'clausola valutativa', attribuita al soggetto competente per l'attuazione, del compito di **raccogliere, elaborare e comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni, circa le intervenute** modalità di applicazione, le conseguenze dell'intervento normativo per gli utenti e più in generale per la comunità, le eventuali difficoltà di attuazione).

*Peraltro l'articolo in esame non reca autorizzazione alla modificazione del codice dell'amministrazione digitale, talché le disposizioni delegate su alcune materie (quali la 'dematerializzazione cartacea' nella trasmissione dei dati e dei documenti; l'uso di software con standard aperti; l'interoperabilità dei sistemi informativi) potrebbero trovare una collocazione fuori del codice di settore, preposto a convogliare e sistematizzare in un testo unitario le molteplici disposizioni andate formandosi e stratificandosi, in corso di tempo, nella disciplina della materia.*

In tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione, può qui ricordarsi come - ai sensi degli articoli 19-22 del decreto legge n. 83 del 2012 - sia stata istituita l'Agenda per l'Italia digitale. Essa ha assunto le competenze innanzi attribuite a: Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione della Presidenza del Consiglio; Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; DigitPA (contestualmente soppressa).

L'Agenda cura la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale Italiana ed è l'autorità di riferimento nazionale, in ambito comunitario e internazionale (si ricorda che la Commissione europea, il 19 maggio 2010, ha adottato la comunicazione "Un'agenda digitale europea" (COM(2010)245).

L'Agenda, che rappresenta una delle sette "iniziative faro" della Strategia per la crescita "Europa 2020", mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'UE si è prefissata per il 2020. Essa propone di incrementare fino al 50 per cento l'uso dei servizi *e-government* da parte dei cittadini dell'UE e fino all'80 per cento da parte delle imprese dell'UE entro il 2015.

Dunque il **comma 1** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla piena accessibilità *on line* alle informazioni e ai servizi delle pubbliche amministrazioni, compresi i pagamenti da effettuare a favore delle stesse.

L'invio di documenti al domicilio fisico dovrà essere effettuato solo nei casi in cui non sia possibile, per la natura dei documenti stessi, l'invio in modalità telematica.

Il termine per esercitare la delega è di diciotto mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Il **comma 2** enuncia i principi e criteri direttivi della delega.

Esso fa riferimento a principi e criteri "desumibili" dagli articoli [12](#) e [41](#) del codice dell'amministrazione digitale.

L'*articolo 12* del codice dell'amministrazione digitale reca le norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa.

Esso recita:

"1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione II, del presente decreto.

*1-bis.* Gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'*articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'*articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente decreto.

*1-ter.* I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto ai sensi e nei limiti degli *articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti. <sup>4</sup>

2. Le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche e procedurali di sicurezza, secondo le regole tecniche di cui all'*articolo 71*.

3. Le pubbliche amministrazioni operano per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di interazione degli utenti con i servizi informatici, ivi comprese le reti di telefonia fissa e mobile in tutte le loro articolazioni, da esse erogati, qualunque sia il canale di erogazione, nel rispetto della autonomia e della specificità di ciascun erogatore di servizi.

4. Lo Stato promuove la realizzazione e l'utilizzo di reti telematiche come strumento di interazione tra le pubbliche amministrazioni ed i privati.

5. Le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo, nel rispetto delle vigenti normative, l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni nel rispetto delle regole tecniche stabilite ai sensi dell'*articolo 71*.

*5-bis.* Le pubbliche amministrazioni implementano e consolidano i processi di informatizzazione in atto, ivi compresi quelli riguardanti l'erogazione attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in via telematica di servizi a cittadini ed imprese anche con l'intervento di privati".

L'*articolo 41* del codice dell'amministrazione digitale reca disposizioni sul procedimento e fascicolo informatico.

Esso recita:

"1. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nei casi e nei modi previsti dalla normativa vigente.

*1-bis.* La gestione dei procedimenti amministrativi è attuata in modo da consentire, mediante strumenti automatici, il rispetto di quanto previsto all'*articolo 54*, commi *2-ter* e *2-quater*.

2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all'atto della comunicazione dell'avvio del procedimento ai sensi dell'*articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241*, comunica agli interessati le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'*articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241*.

*2-bis.* Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Le regole per la costituzione, l'identificazione e l'utilizzo del fascicolo sono conformi ai principi di una corretta gestione documentale ed alla disciplina della formazione, gestione, conservazione e trasmissione del documento informatico, ivi comprese le regole concernenti il protocollo informatico ed il sistema pubblico di connettività, e comunque rispettano i criteri dell'interoperabilità e della cooperazione applicativa; regole tecniche specifiche possono essere dettate ai sensi dell'*articolo 71*, di concerto con il Ministro della funzione pubblica.

*2-ter.* Il fascicolo informatico reca l'indicazione:

*a)* dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo;

*b)* delle altre amministrazioni partecipanti;

*c)* del responsabile del procedimento;

*d)* dell'oggetto del procedimento;

*e)* dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma *2-quater*;

*e-bis)* dell'identificativo del fascicolo medesimo.

*2-quater.* Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata *legge n. 241 del 1990*.

3. Ai sensi degli *articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241*, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte, la conferenza dei servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime.

Ancora il **comma 2** è poi suddiviso nelle lettere da *a)* a *i)*, le quali recano ulteriori principi e criteri direttivi.

La **lettera a)** prescrive che i decreti legislativi delegati debbano tenere conto dell'obiettivo del superamento del supporto cartaceo nella normale attività delle amministrazioni che sono chiamate ad assicurare la trasmissione di dati e documenti per via telematica.

La **lettera b)** prevede che si debba operare nel senso di una ridefinizione dei processi decisionali della pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla partecipazione degli interessati da tali processi, a tal fine sfruttando quanto

previsto in merito alla nozione di identità digitale dall'articolo [64](#) del codice dell'amministrazione digitale.

*Quell'articolo tratta delle modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni (carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi); istituisce il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), a seguito di novelle recate dal decreto-legge n. 69 del 2013.*

La **lettera c)** stabilisce che si debbano prevedere meccanismi di aggiornamento continuo, tenendo conto dell'evoluzione delle nuove tecnologie, nonché della loro diffusione e successo, dell'attività delle amministrazioni con particolare riferimento ai processi decisionali e all'erogazione dei servizi. Tale aggiornamento è effettuato anche previa delegificazione o deregolamentazione.

La **lettera d)** prevede l'uso di *software* aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie.

A tale proposito, si ricorda come l'[articolo 68](#) del codice dell'amministrazione digitale, come più volte modificato, impone l'analisi comparativa delle soluzioni di tipo tecnico ed economico alle pubbliche amministrazioni che acquisiscono programmi informatici o parti di essi, nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa. L'acquisizione onerosa mediante ricorso a licenza d'uso è possibile solo quando l'analisi comparativa porti ad escludere alternative, in particolare verificando l'impossibilità di accedere a formati di tipo aperto (*open source*), dunque già reso pubblico e disponibile, ovvero a soluzioni già sviluppate all'interno della pubblica amministrazione e ad un prezzo inferiore.

La **lettera e)** prevede l'individuazione di *standard* dei sistemi informativi il più possibile uniformi per ciascun procedimento in modo da assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. A tale proposito la disposizione fa riferimento alle API - *Application Program Interfaces* - che costituiscono gli strumenti tecnici attraverso i quali è possibile sia estendere, sia interagire con determinate piattaforme messe a disposizione.

La **lettera f)** prevede che il dirigente responsabile per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione interessata (previsto dal codice dell'amministrazione digitale all'articolo 17, comma 1) individui gli insiemi di dati omogenei prodotti dall'amministrazione al fine della pubblicazione in formato aperto e di mantenere un alto livello qualitativo dei dati stessi.

I dati dovranno essere fruibili in maniera aperta e gratuita da parte delle amministrazioni, salvi i casi di segreto d'ufficio.

A tale proposito si ricorda come il capo V del codice dell'amministrazione (in particolare gli articoli 50 e 58) rechi disposizioni sulla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni e le modalità da seguire per rendere tali dati. Fermo

restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali l'articolo 50 del codice prevede, in linea generale, che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione sia reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni in funzione dei compiti istituzionali di quest'ultime.

La **lettera g)** stabilisce che i decreti delegati dovranno anche prevedere norme finalizzate alla riduzione dei tempi e delle fasi procedurali e dovranno eliminare la sovrapposizione delle competenze.

Tale disposizione dovrà essere attuata anche sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al comma 3 (si veda oltre).

La **lettera h)** stabilisce che i decreti dovranno obbligare le amministrazioni ad istituire punti unici di contatto con i cittadini e le imprese, con particolare riferimento agli sportelli unici delle attività produttive e dell'edilizia e a quanto previsto dall'[articolo 6](#) della legge 11 novembre 2011, n. 180 (recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese").

Tale articolo 6 della legge n. 180 prevede che Stato, regioni, enti locali ed enti pubblici siano tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese, anche con riguardo alle piccole e medie imprese. Inoltre, nel caso in cui dalle normative possano derivare oneri informativi e costi amministrativi per le imprese, l'introduzione delle stesse debba essere effettuata con gradualità e tenendo conto della dimensione, del numero degli addetti e del settore merceologico delle imprese stesse.

Infine la **lettera i)** incide sulla materia dei dati inerenti la *circolazione dei veicoli*. Prevede che i decreti legislativi da emanare fissino nuove modalità di raccolta di tali dati, in particolare stabilendo nuove modalità di archiviazione che permettano di rilasciare un unico documento attestante i dati di proprietà e di circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi.

A tal fine dovrà essere prevista il collegamento e l'interoperabilità delle diverse strutture competenti, prevedendo la riorganizzazione e l'eventuale accorpamento, delle funzioni svolte dal Pubblico registro automobilistico e dal Dipartimento della motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

*Su tale materia, già la legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 427 della legge n. 147 del 2013) reca previsione - finora inattuata - affidando a regolamento governativo l'adozione di misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli.*

Il *Pubblico registro automobilistico* (PRA) è stato istituito dal R.D.L. 15 marzo 1927, n. 436<sup>1</sup> quale registro affidato in gestione all'Automobile Club d'Italia (il decreto legislativo n. 179 del

---

<sup>1</sup> Recante *Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del Pubblico Registro Automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia.*

2009 ha stabilito la permanenza in vigore di tale provvedimento, limitatamente agli articoli da 1 a 16; 18; 19 e da 21 a 30). Il R.D. 29 luglio 1927 n. 1814 reca il regolamento di attuazione.

Il PRA contiene tutte le informazioni relative alle vicende giuridico patrimoniali dei veicoli soggetti ad iscrizione. Con la legge n. 187 del 1990, sono state dettate norme in materia di tasse automobilistiche e automazione degli uffici del pubblico registro automobilistico.

Si rammenta che l'articolo 10 dell'A.S. n. 958 (in materia di semplificazione) stabilisce che avvenga in via telematica la richiesta di pubbliche amministrazioni o dall'autorità giudiziaria di aggiornamento degli archivi elettronici del PRA nonché la trasmissione del provvedimento amministrativo o giudiziario a corredo della richiesta. Tale disegno di legge, all'esame della 1° Commissione del Senato, non ha completato l'*iter*.

La *Direzione generale per la motorizzazione* è una delle direzioni generali che costituiscono articolazione del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale ai sensi del Regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (DPCM 11 febbraio 2014, n. 72).

Il **comma 3** prevede che le amministrazioni, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dal comma 1, procedano alla ricognizione dei procedimenti amministrativi di competenza entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente, anche sulla base di modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata. Tale monitoraggio dovrà peraltro evidenziare gli uffici responsabili, i soggetti intervenienti, i termini, la durata media, il livello di digitalizzazione, oltre alle sovrapposizioni di competenze e alle ipotesi di semplificazione, dei procedimenti amministrativi.

La norma si applica a tutte le amministrazioni come definite dell'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Sono quindi tutte le amministrazioni dello Stato, ivi 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'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie fiscali (di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 recante "Riforma dell'organizzazione del Governo"). Nelle more di una riforma del settore, deve continuare ad essere incluso nella presente elencazione anche al CONI.

Il **comma 4** stabilisce che il Governo adegui la disciplina regolamentare relativa ai procedimenti amministrativi con particolare riferimento all'ulteriore riduzione dei termini temporali, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quell'articolo reca la disciplina di carattere generale relativa alla conclusione dei procedimenti.

Il **comma 5** pone in capo alle amministrazioni di realizzare, aggiornare e pubblicare sui siti istituzionali manuali e guide che illustrino le modalità di svolgimento di ciascun procedimento, individuando anche gli oneri a carico del cittadino e illustrando le eventuali fasi ispettive.

Il **comma 6** sanziona le amministrazioni che non ottemperino agli obblighi di monitoraggio di cui al comma 3 e agli obblighi informativi di cui al comma 5 prevedendo che tali amministrazioni non possono procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Ai sensi del **comma 7**, i decreti legislativi delegati sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro interessato, 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 che devono esprimere il proprio parere entro 60 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato.

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

Il **comma 8** reca 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.

Sulle disposizioni integrative e correttive si veda, con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, quanto riportato in commento all'art. 6.

## **Articolo 2** *(Conferenza di servizi)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento;

b) ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento;

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) 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;

e) 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;

f) ridefinizione dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio di maggioranza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie e 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;

g) definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi per la 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;

h) 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;

i) 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.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si

pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. 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.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

La conferenza dei servizi è una fattispecie dell'attività amministrativa, una modalità di organizzazione del procedimento amministrativo, intesa ad una valutazione comparativa di plurimi interessi, a fini di coordinamento di poteri e raccordi di competenze.

E' (o dovrebbe essere) strumento di semplificazione procedimentale, 'unificando' la sede di valutazione e confronto degli interessi da parte di uffici o amministrazioni diverse; è, insieme, strumento di composizione della frammentazione dell'azione amministrativa.

La 'storia' normativa della conferenza dei servizi è assai stratificata: dal 1990, una decina di sue rivisitazioni, più o meno estese, sono intervenute. A riprova di come essa abbia costituito un *quid novi*, in un ordinamento tradizionalmente 'compartimentato' per amministrazioni distinte e separate.

Nell'ormai venticinquennale tragitto di questo istituto, la conferenza di servizi ha mutato i suoi connotati. Esordì come strumento eccezionale e rigorosamente improntato a criterio unanimistico, secondo il disegno della legge n. 241 del 1990, che per prima lo disciplinò come 'ordinario' modulo dell'attività amministrativa.

Passata attraverso rimaneggiamenti non lievi (possono ricordarsi la legge n. 127 del 1997, la legge n. 340 del 2000, la legge n. 15 del 2005, la legge n. 69 del 2009, il decreto-legge n. 78 del 2010, la legge n. 221 del 2012, quali recanti alcune disposizioni di organica revisione dell'istituto) la conferenza di servizi si presenta come uno strumento procedimentale ordinario ed in taluni casi obbligatorio, con meccanismi di superamento dei dissensi che in essa siano emersi.

La delega legislativa interviene dunque su materia stratificata ed invero, ad oggi, si direbbe ancora non appieno 'assestata'.

I principi e criteri della delega sono posti dal **comma 1**:

- ridefinizione e *riduzione* dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi sia obbligatoria (dunque un criterio restrittivo, che parrebbe segnare un *révirement* rispetto all'indirizzo legislativo consolidato) (**lettera a**);
- ridefinizione dei *tipi* di conferenza (**lettera b**)- ove per "tipi", secondo l'esegesi dottrina del dispositivo della legge n. 241 del 1990, possono intendersi le diverse configurazioni della conferenza di servizi, se istruttoria o pre-decisoria (ossia 'preliminare', secondo più ricorrente dicitura: in casi progetti di particolare complessità o di insediamenti di beni e servizi) o decisoria; interna di uffici o esterna tra amministrazioni; procedimentale od operativa (ossia 'pluri-procedimentale', trasversale a più procedimenti connessi); sull'istanza (quando l'attività del privato sia subordinata ad atti di consenso, comunque denominati, di competenza di più amministrazioni pubbliche) o di affidamento di servizio pubblico o in materia di finanza di progetto, per menzionare le tipologie definitive più frequenti;
- introduzione di *modelli di istruttoria pubblica*, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento - ancora **lettera b**), ove si allude alla partecipazione dei soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento. E' stata la legge n. 69 del 2009 a rivedere la legge sul procedimento amministrativo del 1990 onde 'aprire' ai privati la conferenza di servizi, prevedendo l'obbligo di loro convocazione (va da sé, senza diritto di voto) se essi siano proponenti il progetto dedotto in conferenza o concessionari o gestori di pubblici servizi (ove il procedimento incida sulla loro attività). La previsione del 2009 ha dunque legittimato la partecipazione alla conferenza solo di alcune categorie - le si è appena ricordate - di soggetti, secondo indirizzo riconosciuto dalla dottrina come innovativo e pur restrittivo, dal momento che non estende la partecipazione a soggetti quali i portatori di interessi collettivi o diffusi o di interessi opposti alla realizzazione del progetto;
- *riduzione dei termini* per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento (**lettera c**);
- semplificazione dei lavori - anche attraverso un obbligo di convocazione e svolgimento con strumenti informatici o con l'istruttoria da parte dell'amministrazione procedente condotta in modalità telematica asincrona (**lettera d**). La conduzione della conferenza 'a distanza' mediante le tecnologie della comunicazione moderna ha fatto la sua comparsa con la legge del 2005, che ha previsto la convocazione e svolgimento avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, previo accordo tra le amministrazioni coinvolte. La legge del 2009 ha ulteriormente novellato la legge n. 241, prevedendo che lo svolgimento possa avvenire per via telematica (cd. teleconferenza). Ed il decreto-legge n. 5 del 2012 (suo articolo 12, comma 2) ha autorizzato regolamenti di delegificazione volti a

semplificazione delle procedure amministrative relative ad attività di impresa, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità asincrona (dunque non in simultanea bensì con espressione di volontà in tempi diversi);

- differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori, secondo il principio di "proporzionalità", con riunioni in presenza solo per i procedimenti complessi (**lettera e**);
- *ridefinizione dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio di maggioranza per la determinazione motivata di conclusione del procedimento, nei casi di conferenze decisorie (**lettera f**)*. E' previsione che incide su un profilo saliente quale il meccanismo di superamento dei dissensi - e tanto più rilevante, dopo che si è riconosciuta alla determinazione finale della conferenza valore provvedimentale. Ed invero, il principio di maggioranza fu previsto dal legislatore (con la rivisitazione condotta dalla legge n. 340 del 2000), talché si dispone che la determinazione di conclusione del procedimento avvenire sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. Ma il legislatore del 2005 abrogò tale disposizione, talché il vigente articolo 14-ter, comma 6-bis (rivisitato altresì nel 2010) della legge n. 241 viene a prevedere che l'amministrazione procedente, conclusa la conferenza (o scaduti i termini), adotta (a meno che si tratti di VIA statale) la determinazione (motivata) "valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede". In altri termini, vige un principio di maggioranza 'temperato', improntato non a criterio meramente numerico e quantitativo bensì al criterio della prevalenza, riferita alla rilevanza 'qualitativa' delle attribuzioni di ciascuna amministrazione nella questione trattata in conferenza. *Il criterio di delega parrebbe inteso a valorizzare un principio di maggioranza senza altra specificazione e delimitazione; se così fosse, varrebbe a mutare nuovamente l'indirizzo legislativo, acquisito dal 2005 ad oggi, teso ad un superamento della decisione 'a maggioranza'*;
- precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare in caso di mancata espressione dell'assenso o dissenso delle altre amministrazioni competenti (ancora **lettera f**). Si è qui ancora nell'ambito dell'attivazione di un potere sostitutivo da parte dell'amministrazione procedente, per il caso tuttavia non già di dissenso espresso da altra amministrazione interessata bensì di sua mancata espressione di un orientamento o volontà, sia essa di assenso o di dissenso. La fattispecie è 'coperta' dall'articolo 14-ter, comma 7, per un riguardo, l'effetto del silenzio: quella disposizione ha reso generale una configurazione del silenzio quale silenzio-assenso ai fini (endo-procedimentali) dei lavori della conferenza (ossia: se l'amministrazione è silente, si considera acquisito il suo assenso - esclusi i provvedimenti di VIA, VAS e AIA) (e

secondo l'articolo 14-*quater*, comma 1 della legge n. 241, per converso, perché il dissenso abbia rilevanza nel procedimento, esso deve essere manifestato, appunto in sede di conferenza);

- definizione (nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione) di *meccanismi per la composizione degli interessi pubblici, nei casi in cui la legge preveda la partecipazione delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità (lettera g)*. Pare qui incidersi sul meccanismo di composizione degli interessi 'sensibili', alla cui tutela sono preposte amministrazioni titolate ad esprimere dissenso 'qualificato', per il quale cioè è previsto (dall'articolo 14-*quater* della legge n. 241) un meccanismo aggravato di suo superamento (il quale deve avvenire fuori della conferenza di servizi, determinandosi rimessione ad un superiore livello di governo, il Consiglio dei ministri);
- coordinamento delle disposizioni generali dettate in materia di conferenza di servizi dalla legge n. 241 del 1990 (sono i suoi articoli 14, 14-*bis*, 14-*ter*, 14-*quater* e 14 *quinquies*) con la normativa di settore che preveda la svolgimento della conferenza (**lettera h**). La normativa di settore, infatti, talora fa rinvio alle disposizioni della legge n. 241 - ciò che può dirsi avvenga per ambiti quali lavori pubblici (art. 97 del decreto legislativo n. 163 del 2006, codice degli appalti), beni culturali e ambientali (art. 25 del decreto legislativo n. 42 del 2004, codice dei beni culturali e del paesaggio), edilizia (art. 5, comma 4 del testo unico d.P.R. n. 380 del 2001), espropriazioni (articoli 10 e 52-*quater* del testo unico d.P.R. n. 327 del 2001), valorizzazione immobili pubblici (art. 1 della legge n. 136 del 2001), insediamenti produttivi (art. 4 del d.P.R. n. 447 del 1988). Ma talora invece permane pone previsioni a sé stanti, rispetto alla disciplina della conferenza posta dalla legge n. 241, in ambiti non marginali quali alcune procedure ambientali previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (ad esempio circa le autorizzazioni relative ad impianti di smaltimento dei rifiuti), l'insediamento di grandi strutture di vendita (art. 9 del decreto legislativo n. 114 del 1998), procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici (articolo 87 del decreto legislativo n. 259 del 2003, codice delle comunicazioni elettroniche).

Come per le altre deleghe recate dagli altri articoli di questo disegno di legge, è disciplinato (dal **comma 2**) il procedimento di emanazione dei decreti legislativi intervenienti sulle tre materie sopra ricordati.

I decreti legislativi sono adottati (su 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 in sede di 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, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, 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 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

### Articolo 3

#### *(Silenzio assenso tra amministrazioni)*

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo l'articolo 17 è inserito il seguente:

«Art. 17-bis. - *(Silenzio assenso tra amministrazioni statali)*. -- 1. Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni statali, le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del provvedimento, compiutamente istruito, da parte dell'amministrazione procedente. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta, rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale nel termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o del provvedimento; non sono ammessi ulteriori interruzioni di termini.

2. Decorsi i termini di cui al comma 1 senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte

nei procedimenti di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare.

3. Le disposizioni del comma 1 si applicano 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 statali o di altre amministrazioni pubbliche. In tali casi, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il termine entro il quale le amministrazioni competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta è di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente. Decorsi i suddetti termini senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi».

Questo articolo - diversamente dalla maggior parte degli altri articoli, che recano deleghe legislative (l'art. 5 interviene in materia di autotutela e l'articolo 8 demanda a d.P.R. una serie di interventi definitivi) - reca novella direttamente entro il corpo della legge n. 241 del 1990.

La fattispecie che si viene a disciplinare è il silenzio tra amministrazioni - dunque un silenzio che rimane fuori del rapporto con i soggetti esterni alla pubblica amministrazione, e privo di valore provvedimentale. E' diversamente, un silenzio procedimentale.

Su questo versante, la legge n. 241 disciplina (all'articolo 16) il silenzio ove sia prevista un'attività consultiva di altre amministrazioni nell'istruttoria (in tal caso, la disciplina configura un silenzio 'facoltativo', nel senso che decorso il termine senza che il parere sia reso, l'amministrazione procedente può prescindere - pur in caso di obbligatorietà del parere: ma sono esclusi da quest'ultima previsione i pareri delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini).

Del pari la legge n. 241 disciplina (all'articolo 17) il silenzio ove sia prevista un'attività consultiva tecnica, di organi od enti appositi (in tal caso, la disciplina configura un silenzio 'devolutivo', poiché decorso il termine senza che la valutazione tecnica sia resa, il responsabile del procedimento deve richiederla ad altro organo od ente equipollente - ma sono del pari escluse da siffatta previsione le valutazioni delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini).

La novella interviene quale inserimento entro il corpo della legge n. 241, di un articolo aggiuntivo a seguire, l'articolo 17-*bis*.

La disciplina ha per oggetto non la mera pareristica bensì l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, *per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi* di competenza di altre amministrazioni statali.

Ebbene, si viene a prevedere che le amministrazioni competenti comunichino il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del provvedimento, compiutamente istruito, da parte dell'amministrazione procedente.

Il termine è interrotto qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta, rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale, entro quei trenta giorni.

In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o del provvedimento.

Non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

Così il **comma 1**.

La disciplina del silenzio che qui viene a porsi - dal **comma 2** - prevede che decorso il termine di trenta giorni (e quello eventualmente ad esso aggiuntosi, del pari di trenta giorni), al silenzio (inteso quale mancata comunicazione) consegua che si intende per acquisito l'assenso, il concerto o il nulla osta.

In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare. *E' dunque previsto una composizione di livello superiore, individuato nella Presidenza del Consiglio, non già nel Consiglio dei ministri.*

Diversamente dagli articoli 16 e 17 della legge n. 241, questo articolo 17-*bis* così introdotto si verrebbe ad applicare - prevede il **comma 3** - *anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale,*

*dei beni culturali e della salute dei cittadini. E' per esse previsto un termine superiore, di sessanta giorni (non è formulata previsione espressa sull'interruzione del termine per supplemento di istruttoria: parrebbe tuttavia applicarsi, in virtù del rinvio al comma 1). Questo, qualora disposizioni di legge di settore o la futura nuova disciplina della conferenza di servizi (oggetto della delega posta dall'articolo 2 del disegno di legge) non prevedano un termine diverso.*

Anche in tal caso, il silenzio è disciplinato alla stregua di silenzio-assenso.

E' previsione generale, senza esclusione di particolari tipologie provvedimenti - laddove la rivisitazione della conferenza di servizi condotta nel 2010 (v. *supra* la scheda relativa all'articolo 2) incluse sì nella generalizzazione del silenzio-assenso quelle amministrazioni preposte alla tutela di interessi 'sensibili', tuttavia escludendo alcuni provvedimenti (VIA, VAS e AIA).

*Più in generale, parrebbe suscettibile di approfondimento come la disciplina così posta 'retroagisca' sulla conferenza di servizi, e se non finisca per svuotarla di incidenza.*

Il **comma 4** infine prevede che le disposizioni del presente articolo non si applichino nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.



## Articolo 4

*(Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli, dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno in relazione alle autorizzazioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato,

che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. 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.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

**L'articolo 4** delega il Governo ad individuare precisamente i procedimenti oggetto di SCIA (segnalazione certificata di inizio di attività) e di silenzio assenso e definisce il relativo procedimento.

E' il **comma 1** a delegare il Governo ad emanare un decreto legislativo per la "precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

Sugli articoli 19 e 20 citati, si rinvia alla fine della presente scheda.

La relazione governativa chiarisce l'intendimento di "rendere più chiari i casi di silenzio assenso in materia di segnalazione certificata di inizio attività, istituiti per i quali -- a seguito di successivi interventi normativi che hanno introdotto

riferimenti ad ampie materie e a clausole generali -- l'ambito di applicazione è alquanto incerto e, quindi, il funzionamento limitato".

Identificato quello che potrebbe definirsi l'oggetto della delega, i principi e criteri sono così definiti:

- (sulla base dei ) principi e criteri direttivi desumibili dagli stessi articoli,
- principi del diritto europeo relativi all'accesso alle attività di servizi;
- principi di ragionevolezza e proporzionalità.

L'art. 76 della Costituzione impone, per il ricorso alla delega, principi e criteri direttivi ed oggetti definiti.

*Per la giurisprudenza costituzionale relativa ad oggetti, criteri direttivi e termine definiti per relationem, si vedano le sentt. n. 156 del 1987, n. 163 del 1963, n. 229 del 1993, sui criteri desumibili dal contesto della legge, sentenza n. 354 del 1998.*

## **Il principio dell'accesso alle attività dei servizi nel diritto europeo**

In anni recenti l'Unione Europea ha manifestato crescente attenzione alla tematica dei servizi. Sono specificamente dedicati ai servizi il Capo III del Titolo IV del TFUE, cioè il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea dell'anno 2007, nonché altri articoli del Trattato stesso. Il 12 dicembre 2006 il Parlamento europeo ha approvato una fondamentale Direttiva in materia, la 2006/123/CE. La direttiva 2006/123/CE, più nota come Direttiva Bolkenstein, (dal nome dell'allora commissario europeo al mercato interno) o "Direttiva-Servizi", delinea un quadro giuridico generale per i servizi forniti dietro corrispettivo economico (con esplicita esclusione di alcuni settori, anche rilevanti, sostanzialmente corrispondenti a quelli dove non è possibile individuare una retribuzione a fronte della prestazione erogata). Successivamente, mediante ulteriori Atti, Comunicazioni e iniziative di vario genere, le istituzioni dell'Unione Europea si sono fortemente impegnate ai fini dell'attuazione della Direttiva 2006/123/CE. In caso di mancato o di non corretto recepimento della Direttiva, la Commissione Europea può avviare procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri interessati. In Italia, la Direttiva è stata recepita con DLgs. 26 marzo 2010, n. 59.

La Direttiva Bolkenstein, allo scopo di rafforzare la libera prestazione temporanea dei servizi transfrontalieri, richiede che gli Stati membri assicurino il libero accesso a un'attività di servizi, nonché il suo libero esercizio sul loro territorio. Essa contiene disposizioni generali volte alla rimozione degli ostacoli normativi e amministrativi alla libertà di stabilimento, reca una serie di principi che dovranno essere rispettati dai regimi d'autorizzazione applicabili alle attività di servizio (in particolare, sulle condizioni e le procedure di rilascio delle autorizzazioni) e vieta l'adozione di prescrizioni giuridiche particolarmente restrittive in questo campo da parte degli Stati membri. In base alla Direttiva, l'offerta di un servizio pubblico non è più soggetta a una concessione in esclusiva a un'unica impresa, bensì vengono rilasciate licenze o autorizzazioni di carattere generale indicanti le condizioni di esercizio di una determinata attività rivolte a tutti gli operatori che ne abbiano fatto richiesta. Si è

determinata in tal modo un'apertura dei mercati dei servizi, la quale ha permesso a operatori diversi dall'originario monopolista nazionale di intervenire laddove prima esisteva un regime riservato.

La Direttiva Bolkenstein si applica ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. L'articolo 4, paragrafo 7, stabilisce che la nozione di requisito comprende qualsiasi obbligo, divieto, condizione o altro limite imposto ai prestatori di servizi (o ai destinatari di servizi) stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a livello nazionale, regionale o locale, ovvero disposizioni imposte dalle norme degli organismi e ordini professionali o dalle norme collettive adottate da associazioni o organizzazioni professionali nell'esercizio della loro autonomia giuridica. La semplificazione amministrativa è uno dei principali mezzi attraverso i quali la direttiva intende liberalizzare le attività di servizi. Ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri devono esaminare tutte le procedure e le formalità (intese in senso ampio) relative all'accesso ad un'attività di servizi ed al suo esercizio, nonché renderle più semplici laddove tali procedure e formalità non lo siano a sufficienza. Pertanto, devono valutare il numero di procedure amministrative diverse che un prestatore di servizi deve espletare, eventuali duplicazioni, i loro costi, la chiarezza e accessibilità, nonché i ritardi e le difficoltà pratiche che tali procedure implicano per i prestatori in questione. Inoltre, in base all'articolo 6 della Direttiva, gli Stati membri sono chiamati ad istituire "sportelli unici" ai quali gli interessati possano rivolgersi. In generale, gli Stati membri sono esortati a prendere in considerazione le procedure amministrative semplificate in uso in altri Stati membri e scambiarsi le buone prassi.

Tra gli strumenti di cui si è dotata disciplina comunitaria per promuovere la libera prestazione di servizi, si segnala altresì la separazione della rete - intesa quale infrastruttura non duplicabile - dal servizio. L'affermazione del principio del diritto di accesso e di interconnessione di tutti gli operatori a una determinata rete ha comportato l'imposizione al proprietario della infrastruttura di consentire a tutti i fornitori del servizio sia l'accesso alla rete, sia l'interconnessione fra essa e le reti dei fornitori stessi, favorendo la competitività. La separazione fisica dei servizi di rete da quelli di fornitura del servizio, ad esempio, si è realizzata per il trasporto ferroviario, l'energia elettrica e il gas.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in dodici mesi dall'entrata in vigore della legge (**comma 2**; si veda tuttavia l'ultimo suo periodo). Il procedimento prevede:

- la proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione;
- il concerto con il Ministro dell'interno, e ciò in relazione alle autorizzazioni di cui al Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773; si tratta del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che prevede numerosissime autorizzazioni (a volte denominate licenze) molte delle quali - ma non tutte - contenute nel Capo III (autorizzazioni di polizia).

- il previo parere della Conferenza unificata (prevista dall'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281);
- il previo parere del Consiglio di Stato;
- un termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto per esprimere entrambi i pareri; decorso tale termine il Governo può comunque procedere;
- la trasmissione dello schema di decreto alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti; sessanta giorni dalla data di trasmissione per esprimere parere parlamentare, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Se il termine cade nei trenta giorni precedenti o successivi alla fine dei dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, entro i quali va esercitata la delega, tale scadenza è prorogata di novanta giorni.

Il **comma 3** infine autorizza il Governo ad adottare, nel rispetto degli stessi oggetti e dei medesimi principi e criteri direttivi, un decreto legislativo di integrazione e correzione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto.

### **SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività) ex articolo 19 della legge 241/1990**

La SCIA (acronimo di Segnalazione Certificata di Inizio Attività) è un istituto creato a fini di semplificazione del controllo delle attività economiche private da parte dei pubblici poteri. La SCIA, il cui basilare riferimento normativo è la presente versione dell'articolo 19 della legge 241/1990, così come risultante dalle radicali modificazioni recate ad esso nel corso del tempo (soprattutto dall'articolo 9 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e dall'articolo 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122) può essere considerata per un verso un'evoluzione della preesistente Dichiarazione di Inizio Attività chiamata DIA (di cui nell'originaria versione dell'articolo 19 della legge 241/1990) e, per un altro, un'espressione italiana di una tendenza alle liberalizzazioni che in anni recenti si è affermata in molti Paesi e che, a livello di Unione Europea, ha caratterizzato la c.d. Direttiva Servizi (CE/123/2006). Con la DIA, che era già uno strumento alternativo all'emanazione di atti espressi di assenso, abilitazioni, autorizzazioni, concessioni eccetera da parte della PA, il soggetto presentatore della dichiarazione doveva comunque attendere un periodo di trenta giorni prima di avviare l'attività in parola; con la SCIA, invece, gli è consentito di iniziare l'attività immediatamente.

Per effetto della SCIA, in linea generale gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta - comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale - il cui rilascio

dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale, sono sostituiti da una segnalazione dell'interessato (legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Sono però esclusi dal perimetro di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e quelli imposti dalla normativa comunitaria (di nuovo, legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Inoltre, la SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario (legge 241/1990, articolo 19, comma 4-*bis*). Le segnalazioni di inizio attività devono essere corredate dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà e, in taluni casi, da attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati unite agli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione.

Quest'ultima, infatti, nei sessanta giorni successivi alla segnalazione (che si riducono a trenta per le attività edilizie) può vietare il proseguimento dell'attività per carenza o mancanza di requisiti richiesti dalla legge, oppure ordinare la rimozione degli effetti prodotti, a meno che l'interessato non sia riuscito a conformarsi a tali requisiti entro un termine fissato dall'amministrazione medesima (legge 241/1990, articolo 19, commi 3 e 6-*bis*). Scaduto il termine di cui sopra, l'amministrazione ha facoltà di intervenire solo in presenza di pericolo di 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 (legge 241/1990, articolo 19, comma 4).

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 29 luglio 2011, n. 15, ha attribuito alla SCIA la natura di atto con valenza comunicativa, oggettivamente e soggettivamente privato, non sostitutivo di un provvedimento di assenso e, pertanto, non impugnabile. Successivamente il legislatore, con decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, ha aggiunto all'articolo 19 della legge 241/1990 un nuovo comma, il 6-*ter*, con il quale ha esplicitamente accolto l'orientamento giurisprudenziale relativo alla non impugnabilità della SCIA e ha precisato che gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione, avendo a disposizione, in caso di inerzia, esclusivamente il rimedio dell'azione avverso il silenzio.

### **Silenzio/assenso ex articolo 20 della legge 241/1990**

Il silenzio da parte di un'amministrazione rispetto ad una domanda, in taluni casi, viene considerato alla stregua di accoglimento della domanda medesima. In tal caso si parla di silenzio/assenso. Il silenzio/assenso, pertanto, rappresenta un istituto di semplificazione amministrativa. Un esempio di silenzio/assenso si trova all'articolo 20 della legge 241/1990.

Il comma 1 dell'articolo 20 della legge 241/1990 stabilisce che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivalga a provvedimento di accoglimento della

domanda, ovvero ad assenso, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il proprio diniego nel termine di conclusione di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, ovvero non indice entro quel termine una conferenza dei servizi. Tuttavia, il perimetro di applicazione del principio di silenzio/assenso tracciato dal comma 1 dell'articolo 20 della legge 241/1990 viene ristretto dal successivo comma 3; sono esclusi, infatti, gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri competenti nonché i casi in cui la legge, all'opposto, qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

Tornando alle situazioni alle quali invece il silenzio/assenso si applica, il comma 3 dell'articolo 20 della legge 241/1990 prevede che l'amministrazione possa, in via di autotutela, annullare (d'ufficio) -purché entro un termine ragionevole- o revocare l'atto implicito di assenso (vedi anche articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge 241/1990).

Si ricorda infine che l'ordinamento distingue vari tipi di silenzio: accanto al silenzio in senso positivo che è il silenzio/assenso, esistono il silenzio in senso negativo altrimenti detto silenzio/diniego o silenzio/rigetto, e il silenzio non giuridicamente qualificato, che prende il nome di silenzio/inadempimento.

## Articolo 5

### (Autotutela amministrativa)

1. Alla legge 7 agosto 1990, n. 241, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 19, comma 3, secondo periodo, dopo le parole: «degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*» sono aggiunte le seguenti: «, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo»;

b) all'articolo 21-*quinquies*, comma 1, le parole da: «Per sopravvenuti» fino a: «pubblico originario» sono sostituite dalle seguenti: «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»;

c) all'articolo 21-*nonies*, comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) dopo le parole: «articolo 21-*octies*» sono inserite le seguenti: «, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2,»;

2) dopo le parole: «entro un termine ragionevole» sono inserite le seguenti: «, comunque non superiore a due anni dal momento di produzione degli effetti per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici,»;

3) è aggiunto in fine il seguente periodo: «Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo».

**L'articolo 5** interviene sulla legge 7 agosto 1990, n. 241 modificando gli artt. 19, 21-*quinquies* e 21-*nonies* in materia di autotutela amministrativa.

L'autotutela è quella fattispecie in cui l'amministrazione fa venir meno un precedente provvedimento unilateralmente e di propria iniziativa, indipendentemente dal fatto che sia stata sollecitata a farlo, ed al ricorrere delle condizioni previste.

Secondo la relazione governativa al d.d.l. la norma intende rafforzare le possibilità di intervento in autotutela da parte della pubblica amministrazione.

*Sembra, peraltro, che in alcuni casi il potere di autotutela dell'amministrazione, più che rafforzarsi, si riduca, come quando si aggiungono condizioni al suo esercizio o si escludono dalla sua operatività certi ambiti.*

L'art. 5 opera su tre piani, contrassegnati da altrettante lettere:

- la lettera a) aggiunge anche il pericolo di un danno artistico e culturale, ambientale, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale ai casi in cui l'amministrazione può procedere alla revoca e all'annullamento d'ufficio;

- la lettera b) limita la revoca dei provvedimenti per mutamento della situazione ai soli casi non prevedibili al momento dell'adozione del provvedimento e, per i provvedimenti di autorizzazione e di sovvenzione, esclude la revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

- la lettera c) limita a due anni la possibilità di annullamento d'ufficio, lasciando inalterata la disciplina dei casi di violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso.

Più in dettaglio, la novella alla legge 241 del 1990:

- per quanto concerne l'art. 19, la lettera a) aggiunge anche la "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" (fattispecie di cui al comma 4 dello stesso art. 19) ai casi per i quali (comma 3, secondo periodo, dell'art. 19) l'amministrazione può procedere - in via di autotutela - alla revoca (articolo 21-*quinquies*) e all'annullamento d'ufficio (articolo 21-*nonies*) di quanto conseguito dall'interessato a seguito di segnalazione certificata di inizio attività - SCIA.
- per quanto concerne l'articolo 21-*quinquies*, la lettera b) modifica le condizioni sotto cui l'amministrazione può revocare il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole (determinando la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti).  
La revoca è attualmente possibile in caso di mutamento della situazione, ma la proposta in esame richiede anche che tale mutamento sia non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento.

*Il requisito della non prevedibilità potrebbe ritenersi di incidenza assai ampia, se si valuti la (im)prevedibilità come nozione di non agevole accertamento (diversamente da nozioni prossime come la conoscibilità).*

Inoltre, la revoca è possibile in caso di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, ma la proposta in esame esclude tale fattispecie di revoca per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

*Dal punto di vista fattuale è probabile che l'autotutela sia spesso esercitata dall'amministrazione proprio a fronte di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. I provvedimenti di*

*riduzione della sfera giuridica dell'interessato saranno più probabilmente annullati in via contenziosa.*

*L'ampiezza del limite imposto alla P.A. dipenderà ragionevolmente da quanto ampio sarà il riconoscimento del valore "economico" del vantaggio, se quantizzato o quantizzabile.*

- per quanto concerne l'articolo 21-*nonies* sull'annullamento d'ufficio, la lettera c), premesso che l'intatto art. 21-*octies* disciplina l'annullabilità del provvedimento in generale:
  - esclude che siano annullabili d'ufficio i provvedimenti "sostanzialmente legittimi", vale a dire quelli il cui contenuto non sarebbe stato diverso, nonostante i vizi di procedimento o di forma o la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento;
  - limita a due anni il termine per l'annullabilità d'ufficio per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici e ne fissa la decorrenza dal momento di produzione degli effetti.
  - conferma le responsabilità per l'adozione, e anche per il mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

*La formulazione potrebbe ritenersi tale da costituire deterrente per il responsabile del provvedimento illegittimo, nonostante la sua non annullabilità dopo il termine previsto.*



## Articolo 6

*(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, rispettivamente in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ed in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le amministrazioni pubbliche e presso gli enti privati in controllo pubblico, nel

rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, commi 35 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche;

b) riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche.

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di sei mesi - per l'adozione di disposizioni integrative e correttive, incidenti su un duplice ordine di disposizioni:

- ✓ gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 33 del 2013*);
- ✓ l'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le amministrazioni pubbliche e presso gli enti privati in controllo pubblico (è quanto disciplinato dal *decreto legislativo n. 39 del 2013*).

Trattandosi di decreti legislativi correttivi e integrativi, i principi e criteri di questa delega fanno rinvio ai principi e criteri già dettati dalla legge delegante per quei due decreti legislativi.

Come ebbe ad annotare la Corte Costituzionale - a proposito della delegazione a disposizioni integrative e correttive - "siffatta procedura si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto. Nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per 'fatti sopravvenuti': ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o

integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega 'principale'; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega 'principale'" (sentenza n. 206 del 2001; cfr. anche la sentenza n. 367 del 2007).

Rispetto ai due decreti legislativi sopra ricordati, n. 33 e n. 39 del 2013 - rispetto ai quali si viene ora a porre la delega per le disposizioni integrative e correttive - fu una medesima legge a porre i principi e criteri direttivi.

Si tratta della legge n. 190 del 2012 - recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazioni" - rispettivamente ai commi 35 e 50 dell'articolo 1.

L'articolo 1, comma 35 della legge n. 190 del 2012 pose i seguenti principi e criteri direttivi:

*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'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, 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 al presente comma anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo anche a fini statistici e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, di riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;

*g)* individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione obbligatoria;

*h)* individuazione, anche mediante revisione e integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

L'articolo 1, comma 50 della legge n. 190 del 2012 pose i seguenti principi e criteri direttivi:

*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 i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale;

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;

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 politico

A tali principi, il presente articolo del disegno di legge aggiunge quelli della "precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche" e della "riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche".

Il [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*) ha dato attuazione alle disposizioni [dell'articolo 1, comma 35 della legge n. 190 del 2012](#), con il quale si delegava il Governo a riordinare la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti. Oltre a coordinare le disposizioni vigenti, il provvedimento introduce alcune novità ed individua le modalità per la realizzazione degli obblighi di trasparenza, rispondendo all'esigenza di assicurare l'**accessibilità totale** delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche attraverso la **tempestiva pubblicazione** delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime .

Il decreto introduce la nozione di **accesso civico**, per distinguerla da quella di accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della [legge n. 241/1990](#) sul procedimento amministrativo. Con essa

s'intende il diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. 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.

Le disposizioni del decreto si applicano alle **pubbliche amministrazioni** e alle **società partecipate dalle amministrazioni pubbliche** e a quelle dalle stesse controllate, nonché agli enti pubblici nazionali, limitatamente alle "attività di pubblico interesse" da questi esercitate.

La tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni. Vi rientrano non solo 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, ma anche:

- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, curriculum, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);
- le informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;
- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- i bandi di concorso per il reclutamento del personale, i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla p.a. di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;
- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;
- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;
- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda l'uso delle risorse pubbliche e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti 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 concernenti **le prestazioni offerte e i servizi erogati**. Rientra in queste tipologie la pubblicazione della carta dei servizi e standard di qualità; i tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

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](#). **A livello centrale**, il controllo è

affidato alla [Autorità 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.

Il [decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39](#) (*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*) attua la delega prevista dall'art. 1, commi 49 e 50, della legge [n. 190/2012](#), recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", con la quale si è inteso delineare la strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale, principalmente mediante l'adozione del Piano nazionale anticorruzione e l'individuazione di una Autorità nazionale anticorruzione.

Principali obiettivi del decreto sono la prevenzione e il contrasto della corruzione e la prevenzione dei conflitti di interessi mediante una nuova disciplina sulle inconfiribilità e le incompatibilità degli incarichi nelle PA e negli enti privati da esse controllate e quelli ricoperti presso gli enti regolati o finanziati ovvero presso organi di indirizzo politico nazionali, regionali e locali, che tenda ad assicurare la distinzione tra responsabilità politica e responsabilità di gestione. Sulla base dei criteri di delega elencati al comma 50 dell'art. 1 della legge n. 190, il decreto legislativo n. 39/2013 individua le condizioni di incompatibilità e di inconfiribilità che sono considerate dal legislatore, nell'ottica delle finalità della legge n. 190, quali situazioni sintomatiche che favoriscono la diffusione della corruzione.

Il decreto legislativo n. 39 del 2013:

1) individua i casi di inconfiribilità degli incarichi dirigenziali e degli incarichi di responsabilità amministrativa di vertice, che comportano l'esercizio di funzioni di amministrazione e gestione nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, a soggetti interni o esterni alle PA;

2) prevede una disciplina dei casi di incompatibilità tra gli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice svolti presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, e gli incarichi pubblici elettivi ovvero incarichi che comportino la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate.

In entrambi i casi il criterio per la definizione delle condizioni di incompatibilità e di inconfiribilità è quello della distinzione tra le funzioni di indirizzo politico e quelle di amministrazione e tra attività di controllo e attività di gestione. Sulla base dei criteri di delega elencati nella legge n. 190, il decreto 39 del 2013 individua caso per caso le attività che determinano le inconfiribilità e le incompatibilità anche per incarichi svolti presso livelli di governo differenti ovvero presso soggetti giuridici distinti ma comunque collegati per ragioni di vigilanza.

In base all'articolo 1, comma 2, lett. g), per *inconfiribilità* deve intendersi la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal decreto: a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale; a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi; a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di inconfiribilità configurano, pertanto, condizioni ostative al conferimento di determinati incarichi riconducibili essenzialmente al pregresso svolgimento di cariche politiche o incarichi di vertice, comunque superabile mediante il decorso di un periodo di "raffreddamento" di uno o due anni, a seconda dei casi. Obiettivo del legislatore in questi casi è quello di evitare che, proprio in ragione della carica ricoperta, l'interessato possa preconstituirsì una situazione di favore per l'attribuzione di un nuovo incarico di carattere amministrativo, rivolgendo quindi l'esercizio della pubblica funzione a vantaggio proprio e non della pubblica amministrazione.

La lett. h) del comma 2 dell'art. 1 identifica l'incompatibilità con l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e

cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico. In questi casi non sussiste una preclusione assoluta all'assunzione dell'incarico, in quanto l'interessato può esercitare un diritto di opzione che tende a rimuovere la situazione favorevole per lo sviluppo di fenomeni di corruzione, ma si tende ad evitare la coincidenza nello stesso soggetto di ruoli di vigilanza e gestione della medesima attività.

Da un punto di vista immediatamente operativo per le singole amministrazioni un ruolo centrale nell'attuazione della normativa in materia di inconfiribilità e incompatibilità spetta al responsabile del piano anticorruzione dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato in controllo pubblico che, ove ravvisi l'esistenza o l'insorgenza di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità, le contesta all'interessato e segnala comunque all'[Autorità nazionale anticorruzione](#), all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per i profili relativi alla legge n. 215/2004, nonché alla Corte dei conti, i casi possibile violazione delle disposizioni del Dlgs n. 39 per l'accertamento delle eventuali responsabilità amministrative.

La permanenza di situazioni di inconfiribilità e incompatibilità è sanzionata dalla disciplina del decreto 39/2013, che prevede - in caso di violazione - la nullità per gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni e la decadenza dall'incarico con risoluzione del contratto di lavoro dipendente, o autonomo per i casi di incompatibilità, decorso il termine di 15 giorni dalla contestazione all'interessato. Si configura anche una responsabilità a carico degli organi politici che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli, sanzionandoli per le conseguenze economiche degli atti adottati e prevedendo l'esercizio di un potere sostitutivo di nomina nel caso in cui la violazione sia stata commessa da organi di indirizzo politico di amministrazioni centrali o di enti nazionali.

La vigilanza sul rispetto da parte di amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, della normativa contenuta nel decreto legislativo n. 39/2013 è affidata alla Autorità nazionale anticorruzione che, in base all'art. 16 del citato decreto, come modificato dall'art. 54-ter, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013, esercita anche poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi, segnalando le relative responsabilità amministrative alla Corte dei conti, ed esprime pareri su richiesta delle amministrazioni e degli enti interessati ad un'interpretazione autentica del decreto legislativo.

## **Articolo 7**

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

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* con riferimento all'amministrazione centrale e a quella periferica: riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese; possibilità di gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni e previa l'eventuale collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui; razionalizzazione delle funzioni di polizia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali; riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, con riorganizzazione di quelle del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento delle medesime in quelle delle altre Forze di polizia, ferma restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti;

*b)* con riferimento alla sola amministrazione centrale: anche mediante modifica del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, definizione degli strumenti normativi e amministrativi per

la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico; rafforzamento del ruolo di coordinamento e promozione dell'attività dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche; definizione delle procedure di nomina da parte del Governo, tale da assicurare la collegialità del Consiglio dei ministri; riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e dei sottosegretari, con definizione di criteri generali per la determinazione delle relative risorse finanziarie, in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi Ministeri, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle autorità indipendenti; revisione delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze, in funzione del rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri;

*c)* con riferimento alle Prefetture-Uffici territoriali del Governo: razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, 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; trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione

periferica dello Stato e cittadini; 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; confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato; definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato; individuazione delle 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; individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, 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.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

L'articolo contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per "modificare la disciplina" di:

- Presidenza del Consiglio;
- ministeri;
- agenzie governative nazionali;
- enti pubblici non economici.

Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi a ciascun decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, rispetto a ciascun decreto legislativo che sia adottato.

Alcuni principi e criteri direttivi riguardano l'amministrazione sia centrale sia periferica, dello Stato (tra le previsioni, la "razionalizzazione delle funzioni di polizia" per alcune finalità o la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato).

Altri riguardano solo l'amministrazione centrale.

E specifiche previsioni hanno ad oggetto le Prefetture.

Riguardo l'*amministrazione così centrale come periferica*, sono posti i seguenti profili direttivi:

- riduzione di uffici e di personale preposti ad attività strumentali (e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni a cittadini e imprese);
- "possibilità" di gestione unitaria dei servizi strumentali (mediante uffici comuni e "previa l'eventuale" collocazione delle sedi in edifici comuni o contigui);
- razionalizzazione delle funzioni di polizia, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali;
- riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio - ed in questo ambito, riorganizzazione delle funzioni del Corpo forestale dello Stato, con loro "eventuale assorbimento" nelle funzioni delle altre forze di polizia (ferma restando "la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e del territorio e la salvaguardia delle professionalità esistenti");
- riordino nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare.

Il Corpo forestale dello Stato è una forza di polizia ad ordinamento civile, specializzata nella tutela del patrimonio naturale e paesaggistico, nella prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale e agroalimentare.

Il Corpo forestale dello Stato originariamente aveva un ruolo di salvaguardia delle aree boschive; ha acquisito nel corso della sua storia funzioni ulteriori. La [legge 6 febbraio 2004, n. 36](#) (*Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato*), all'articolo 1 dispone che: "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 1° aprile 1981, n. 121, nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Esso 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. E' altresì struttura operativa nazionale di protezione civile".

La medesima legge n. 36 del 2004 stabilisce inoltre che il Corpo forestale dello Stato è posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole e forestali, con organizzazione e organico distinti da quelli del relativo Ministero, fatta salva la dipendenza funzionale dal Ministro dell'interno per le questioni inerenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, il pubblico soccorso e la protezione civile.

Nell'ambito delle sue competenze, il Corpo forestale dello Stato esercita:

- la sorveglianza dei 20 Parchi Nazionali italiani, nonché di altre 130 aree protette dalla normativa europea, statale e regionale;
- la vigilanza sull'applicazione della Convenzione di Washington inerente il commercio internazionale delle specie di fauna e di flora minacciate di estinzione.

In collaborazione con le altre forze di polizia nazionali e locali, inoltre, si occupa del controllo sull'attività venatoria, sulla pesca e sulla sicurezza della filiera agro-alimentare, intervenendo sui

fenomeni di bracconaggio, di contraffazione ed adulterazione degli alimenti, di maltrattamento ed uccisione di animali.

Nell'ambito della Protezione Civile e Soccorso Pubblico, il Corpo Forestale dello Stato interviene nei casi di calamità naturali (terremoti, alluvioni) e soprattutto svolge un ruolo centrale nelle operazioni di estinzione degli incendi boschivi. I Centri Operativi Aerei Unificati (COAU), che coordinano la flotta aerea dello Stato per le operazioni di spegnimento degli incendi vedono impiegato personale del Corpo forestale dello Stato e dell'Aeronautica Militare, mentre per le operazioni a terra vengono utilizzati normalmente uomini e mezzi oltre che del Corpo forestale anche dei Vigili del Fuoco.

Infine, il Corpo forestale dello Stato è dotato di personale tecnico deputato ad attività di studio e di ricerca scientifica, di monitoraggio dell'ambiente e delle sue risorse, che hanno permesso di sviluppare svariati progetti in collaborazione con altri enti di ricerca nazionali ed internazionali quali, ad esempio, i progetti comunitari LIFE.

Ai sensi dell'art. 57 del Codice di Procedura Penale il personale del Corpo ha funzioni di Polizia giudiziaria, come gli ufficiali e gli agenti della Polizia di Stato, dei Carabinieri, della Guardia di finanza e del Corpo degli agenti di custodia. L'articolo 16 della Legge 121 del 1981 (*Nuovo ordinamento dell'amministrazione della Pubblica sicurezza*), dispone che: "Fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, sono altresì forze di polizia e possono essere chiamati a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato".

Altri criteri, si è ricordato, concernono esclusivamente *l'amministrazione centrale* dello Stato (non anche la periferica). E si incentrano sul rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sono:

- definizione degli strumenti normativi e amministrativi per la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico;
- rafforzamento del ruolo di coordinamento e promozione dell'attività dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri;
- rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche;
- definizione delle procedure di nomina da parte del Governo, tale da assicurare la collegialità del Consiglio dei ministri;
- riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei sottosegretari, con definizione di criteri generali per la determinazione delle relative risorse finanziarie (in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi ministeri) da parte del Presidente del Consiglio;
- eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle autorità indipendenti;
- revisione delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali (sulle quali cfr. *infra* la scheda relativa all'articolo 8) e delle relative competenze, in funzione del rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio.

L'attuazione di tali criteri è autorizzata a modificare il decreto legislativo n. 300 del 1999 - il quale detta le disposizioni circa l'organizzazione del Governo.

*Non è recata espressa autorizzazione - che peraltro non parrebbe esclusa, alla luce dei criteri direttivi sopra ricordati - a modificare la legge n. 400 del 1988, nella parte relativa agli organi del Governo e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio (peraltro poi oggetto, quest'ultima, del decreto legislativo n. 303 del 1999).*

Altri criteri sono specificamente dettati per le Prefetture-UTG.

Sono:

- razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, 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;
- trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini;
- 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;
- confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato;
- definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato;
- individuazione delle 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;
- individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate.

In tema di riordino o riorganizzazione delle Prefetture, un recente tentativo di intervento si è prodotto nel corso della XVI legislatura, con l'[articolo 10 del decreto legge n. 95 del 2012](#) (*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica*), con cui si prevede una riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, tramite una revisione delle funzioni delle Prefetture da attuare con un regolamento attuativo.

Scopo - duplice - dell'intervento era il rafforzamento delle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, da realizzare mediante la costituzione di un ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, ed il conseguimento di 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.

Lo schema di regolamento ([Atto del Governo n. 7 del 2013](#)) fu oggetto di parere da parte della sola Commissione Affari costituzionali della Camera, la quale espresse ([seduta del 20 giugno 2013](#)) parere contrario, motivandolo - tra l'altro - con la mancanza di un quadro normativo certo sull'assetto delle province. Il regolamento non è stato più adottato dal Governo.

Negli ultimi anni, il legislatore ha più volte tentato di **riordinare e razionalizzare** la rete degli 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 una frammentazione organizzativa dello Stato sul territorio; dall'altro, ridefinendo in via tendenzialmente residuale le funzioni di tali uffici, in coerenza con la dismissione di funzioni amministrative statali in favore di regioni ed enti locali realizzato con il decreto legislativo n. 112 del 1998.

Sulla base della delega contenuta nella legge n. [59 del 1997](#), [l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999](#) dapprima istituì gli **uffici territoriali del Governo** (UTG) 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. n. 287 del 2001 individuava quali amministrazioni avrebbero dovuto trasferire i compiti svolti dalle proprie strutture locali.

In seguito alle difficoltà incontrate nell'attuazione dell'originario disegno di riforma, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999 è stato significativamente modificato con il decreto legislativo n. 29 del 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. n. 287 del 2001 è stato abrogato e sostituito dal nuovo **regolamento di attuazione**, emanato con d.P.R. n. 180 del 2006.

In base al vigente articolo 11 del decreto legislativo 300 del 1999 come rivisitato, 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 sono la **conferenza provinciale permanente**, organo che coadiuva il prefetto nell'esercizio di tali funzioni, e la titolarità in capo al prefetto ad agire in via sostitutiva nei confronti degli uffici periferici.

Per garantire la capacità di coordinamento degli uffici periferici statali, il prefetto, oltre che in sede di conferenza provinciale, è infatti 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.

L'insieme di decreti legislativi delegati che vadano ad essere emanati ai sensi del presente articolo, sono adottati (su 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) previo parere della Conferenza unificata e parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto - decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, 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 o successivamente, la scadenza è prorogata di novanta giorni.



## Articolo 8

### *(Definizioni di pubblica amministrazione)*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine dell'individuazione dell'ambito di applicazione delle disposizioni normative che vi facciano espresso riferimento, si intende per:

a) «amministrazioni statali»: la Presidenza del Consiglio dei ministri, le amministrazioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dell'Avvocatura dello Stato, i Ministeri, le agenzie fiscali, le altre agenzie governative nazionali, ivi comprese quelle istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, escluse le amministrazioni di cui alla lettera d);

b) «amministrazioni nazionali»: le amministrazioni statali, nonché l'amministrazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, delle autorità indipendenti e delle commissioni di garanzia e gli enti pubblici non economici nazionali, escluse le amministrazioni di cui alla lettera d);

c) «amministrazioni territoriali»: le regioni, le province, i comuni, le città metropolitane, le comunità montane o isolate, le agenzie regionali o locali, le amministrazioni regionali o locali a ordinamento autonomo, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, gli istituti autonomi per le case popolari, gli enti pubblici non economici regionali o locali, escluse le amministrazioni di cui alla lettera d);

d) «amministrazioni di istruzione e cultura»: le scuole statali di ogni ordine e grado, le università statali, gli istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale, le istituzioni dell'alta

formazione artistica, musicale e coreutica, le istituzioni educative pubbliche, gli enti pubblici nazionali di ricerca, i musei, gli archivi e le biblioteche dello Stato e delle amministrazioni territoriali;

e) «amministrazioni pubbliche»: le amministrazioni nazionali, quelle territoriali, quelle di istruzione e cultura, nonché gli ordini professionali;

f) «soggetti di rilievo pubblico»: le amministrazioni pubbliche nonché le aziende e gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica che svolgono attività strumentali per conto di amministrazioni pubbliche o funzioni amministrative esternalizzate, gli altri enti che gestiscono forme di previdenza obbligatorie, le fondazioni e gli altri soggetti la cui attività è finanziata in modo maggioritario dalle amministrazioni pubbliche;

g) «organismi privati di interesse pubblico»: i gestori di servizi pubblici, le società a partecipazione pubblica che operano in regime di concorrenza, con esclusione di quelle quotate in mercati regolamentati, le scuole paritarie, le università non statali, le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, i soggetti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, le federazioni sportive, i consorzi a cui aderiscono amministrazioni pubbliche e soggetti privati, i soggetti comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

2. Le unioni, le associazioni e i consorzi a cui aderiscono esclusivamente soggetti di cui a una delle definizioni di cui al comma 1, esclusi gli enti pubblici

economici, rientrano a loro volta nella relativa definizione.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è redatto un elenco per ciascuna delle definizioni di cui al comma 1. Gli elenchi sono aggiornati annualmente.

4. Ai fini statistici rimangono fermi i riferimenti all'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, rimangono fermi i riferimenti all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009. Rimane altresì ferma, ai fini della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), della medesima legge.

**L'articolo 8** prospetta un apparato definitorio, relativo agli ambiti applicativi di disposizioni a venire che investano le pubbliche amministrazioni.

L'intento è dissipare dubbi interpretativi sul campo di applicazione della presente e delle future leggi, posta la ricorrente non univocità di richiami normativi nel corpo della legislazione (talora l'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, testo unico del pubblico impiego; talaltra l'articolo 1, comma 3 della legge n. 196 del 2009, che demanda all'ISTAT l'individuazione delle amministrazioni ed enti iscritti nel conto economico consolidato).

Come rilevato nella relazione illustrativa, la finalità della norma è quella di dare una base legislativa alla definizioni che individuano le amministrazioni pubbliche, senza dover ricorrere all'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT, anche al fine di prevenire il contenzioso cui lo stesso Istituto di statistica deve far fronte<sup>2</sup>.

Tale elenco è redatto sulla base di criteri di natura statistico-economica, sulla base del Sec95, il sistema europeo dei conti, che individua specifici criteri di classificazione della PA.

L'ISTAT è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente la lista sulla Gazzetta Ufficiale, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della [legge 31 dicembre 2009, n. 196](#) (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

<sup>2</sup> Ad esempio tra le numerose pronunce sul tema si può segnalare quella riguardante una serie di federazioni sportive espunte dall'elenco ISTAT in seguito alla sentenza [TAR Lazio, Sezione III-quater, n. 6209/2011](#). Tale sentenza ha annullato l'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2010. Il TAR ha, infatti, ritenuto fondata la contestazione delle federazioni sportive in quanto esse non sono soggette "a controllo pubblico", venendo così a mancare uno dei principali criteri di classificazione del Sec95. A tale proposito il TAR ha chiarito come "la nozione comunitaria di "controllo" non s'identifica con quella recepita nel nostro ordinamento, e cioè innanzi tutto controllo sugli atti (in particolare sul bilancio di previsione e sul conto) da parte di un soggetto pubblico sopraordinato, ma si sostanzia nel potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di "determinare la politica generale e i programmi" della singola unità istituzionale (...)". In seguito a tale pronuncia una nota dell'elenco 2013 specifica come tali federazioni sportive rimangano escluse dall'elenco in attesa di una pronuncia del Consiglio di Stato.

Il più recente elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale [n. 229 del 30 settembre 2013](#).

L'elenco ISTAT è strutturato nelle tre sezioni seguenti: Amministrazioni centrali; Amministrazioni locali; Enti nazionali di previdenza e assistenza.

Il **comma 1** dell'articolo in esame consta di sette lettere, ciascuna recante definizione di un insieme di amministrazioni corrispondenti ad un ambito individuato.

Le diverse 'categorie' di amministrazioni sono così denominate:

- amministrazioni statali (lettera *a*);
- amministrazioni nazionali (lettera *b*);
- amministrazioni territoriali (lettera *c*);
- amministrazioni di istruzione e cultura (lettera *d*);
- amministrazioni pubbliche (lettera *e*).

Sono inoltre individuati:

- soggetti di rilievo pubblico (lettera *f*);
- organismi privati di interesse pubblico (lettera *g*).

La categoria più ampia prevista dal comma 1 è quella di "amministrazioni pubbliche": si tratta dall'insieme costituito dalle amministrazioni nazionali, dalle amministrazioni territoriali, dalle amministrazioni di istruzione e cultura e dagli ordini professionali. Le amministrazioni pubbliche rientrano a loro volta nella categoria dei "soggetti di rilievo pubblico".

Le "amministrazioni statali" sono definite dalla **lettera a)**: ferma l'esclusione delle amministrazioni di istruzione e cultura di cui alla lettera *e*), rientrano nelle amministrazioni statali le seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri;
- Consiglio di Stato;
- Corte dei conti;
- Avvocatura dello Stato;
- Ministeri;
- agenzie fiscali;
- altre agenzie governative nazionali, comprese le agenzie istituite ai sensi del [decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#)<sup>3</sup>.

Ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 300 del 1999 si intende per "Agenzia" una struttura che svolge "attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali".

---

<sup>3</sup> *Riforma dell'organizzazione del Governo.*

Il medesimo articolo 8 stabilisce che le agenzie hanno piena autonomia nei limiti stabiliti dalla legge, sono sottoposte al controllo della Corte dei conti e ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro.

Le Agenzie fiscali, incluse nell'elenco ISTAT, sono le seguenti:

- Agenzia del Demanio;
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli;
- Agenzia delle Entrate.

L'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha incorporato l'AAMS-Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato assumendo l'attuale denominazione a decorrere dal 1° dicembre 2012, ai sensi dell'art. 23-*quater*, comma 2 del [decreto-legge n. 95 del 2012](#). La stessa disposizione ha previsto l'incorporazione dell'Agenzia del Territorio nell'Agenzia delle Entrate.

Il medesimo decreto legislativo n. 300 ha istituito direttamente ulteriori agenzie, alcune di esse poi modificate o soppresse da norme successive. Si ricordano le seguenti: l'Agenzia industrie difesa, attualmente disciplinata dall'articolo 48 del codice dell'ordinamento militare ([decreto legislativo n. 66 del 2010](#)); l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT) successivamente accorpata nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale dall'articolo 28 [decreto-legge n. 112 del 2008](#); l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, istituita dall'articolo 44 del decreto legislativo n. 300, non compare tra le amministrazioni dell'elenco ISTAT; l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, istituita dall'articolo 88 del decreto legislativo n. 300, non compare tra le amministrazioni dell'elenco ISTAT. Si ricorda, infine, che il decreto n. 300 istituiva anche l'Agenzia di protezione civile, successivamente soppressa in seguito alla riforma delle strutture di protezione civile recata dal [decreto-legge n. 343 del 2001](#).

Si rileva, infine, che la dicitura "agenzia" non è di per sé sufficiente a qualificare la natura dell'ente come rispondente alle caratteristiche della presente disposizione e del richiamato decreto legislativo n. 300 del 1999: a titolo puramente esemplificativo si segnala come l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) è collocata nell'elenco ISTAT tra le autorità amministrative indipendenti. Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (si veda scheda relativa alla lettera e), l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) non è inclusa tra le agenzie *ex* decreto legislativo n. 300 del 1999.

L'insieme delle "amministrazioni nazionali" è individuato dalla **lettera b)**. Esso è costituito dalle seguenti amministrazioni:

- amministrazioni statali, come individuate dalla lettera a);
- Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro;
- autorità indipendenti;
- commissioni di garanzia;
- enti pubblici non economici nazionali.

Sono, di nuovo, esplicitamente escluse le amministrazioni di istruzione e cultura.

Le autorità indipendenti sono individuate dall'ISTAT nelle seguenti:

- Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR);

- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;
- Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM);
- Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP);
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM);
- Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG);
- Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali;
- Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - Autorità nazionale anticorruzione - (CIVIT);
- Garante per la protezione dei dati personali.

Con la dicitura "commissione di garanzia" sono designati organismi di natura diversa che operano in vari e diversificati settori (si ricordano, ad esempio: la [Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali](#) o la [Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici](#)) cui la legge attribuisce, di volta in volta, poteri e funzioni di diverso tenore. Rimanendo agli esempi sopra citati, la Commissione di garanzia per gli scioperi è inserita nell'elenco ISTAT tra le autorità indipendenti; nello stesso elenco non compare la Commissione di garanzia per la trasparenza dei partiti politici.

Il comparto degli enti pubblici non economici nazionali (enti e il cui oggetto principale di attività non è la produzione di beni e servizi) comprende anch'esso enti di natura molto varia, la cui base normativa risiede nella [legge 20 marzo 1975, n. 70](#)<sup>4</sup>. Questa, nella tabella allegata, enumera diverse categorie di enti afferenti a tale comparto: enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza; enti di assistenza generica; enti di promozione economica; enti preposti a servizi di pubblico interesse; enti preposti ad attività sportive, turistiche e del tempo libero; enti culturali e di promozione artistica (da non confondere, questi, con le amministrazioni di istruzione e cultura di cui alla lettera e)). Si devono anche escludere gli enti pubblici non economici territoriali, compresi nel novero delle amministrazioni territoriali di cui alla lettera c).

La **lettera c)** enumera le amministrazioni territoriali: fatta ancora una volta salva l'esclusione delle amministrazioni di istruzione e cultura di cui alla lettera d), rientrano nella presente categoria:

- le regioni;
- le province (come noto, oggetto di soppressione ai sensi della riforma istituzionale in discussione A.S. 1429);
- i comuni;
- le città metropolitane;
- le comunità montane o isolate;
- le agenzie regionali o locali;
- le amministrazioni regionali o locali a ordinamento autonomo;
- le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;

---

<sup>4</sup> *Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente.*

- le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- gli istituti autonomi case popolari;
- gli enti pubblici non economici regionali o locali;

La **lettera d)** enumera le "amministrazioni di istruzione e cultura". Come visto, queste sono escluse dalle altre categorie di amministrazioni. Si tratta di:

- scuole statali di ogni ordine e grado;
- università statali;
- istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale;
- istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica;
- istituzioni educative pubbliche;
- enti pubblici nazionali di ricerca;
- musei, archivi e biblioteche dello Stato e delle amministrazioni territoriali.

Le scuole paritarie, le università non statali, le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, sono invece enti inclusi nella categoria degli "organismi privati di interesse pubblico" ai sensi della lettera g) (si veda oltre).

La **lettera e)**, come già detto, reca la definizione di "amministrazioni pubbliche", definizione che comprende le categorie individuate dalle lettere precedenti: amministrazioni nazionali (comprensive delle statali), amministrazioni territoriali, amministrazioni di istruzione e cultura. A questo elenco si aggiungono gli ordini professionali.

La definizione di "amministrazioni pubbliche" è attualmente prevista dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), articolo 1, comma 2. Questo prevede che per amministrazioni pubbliche devono intendersi "tutte le amministrazioni dello Stato", ivi 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;
- i consorzi e le associazioni dei predetti enti territoriali;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);

- le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (si veda, a proposito di queste, la scheda relativa alla lettera *a*).

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio*) reca un'ulteriore definizione di "amministrazioni pubbliche" che si applica ai fini della medesima legge n. 243. L'articolo 2, comma 1, lettera *a*), stabilisce, infatti, che per amministrazioni pubbliche si intendono "gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale".

Le restanti **lettere f) e g)** definiscono ulteriori categorie che non comprendono, o non comprendono solamente, amministrazioni pubbliche.

I "soggetti di rilievo pubblico", di cui alla **lettera f)**, sono:

- le amministrazioni pubbliche;
- le aziende e gli enti pubblici economici;
- le società partecipate che svolgono attività strumentali per conto delle amministrazioni pubbliche o funzioni amministrative esternalizzate;
- gli altri enti che gestiscono forme di previdenza obbligatoria;
- le fondazioni e gli altri enti finanziati in modo maggioritario da amministrazioni pubbliche.

Gli "organismi privati di interesse pubblico", di cui alla **lettera g)**, sono:

- i gestori di servizi pubblici;
- le società a partecipazione pubblica in regime di concorrenza (con esclusione di quelle quotate sui mercati regolamentati);
- le scuole paritarie;
- le università non statali;
- le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica;
- tutti i soggetti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;
- le federazioni sportive;
- i consorzi cui aderiscono soggetti privati e amministrazioni pubbliche;
- tutti i soggetti comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

Il **comma 2** stabilisce che unioni, associazioni e consorzi di enti definiti ai sensi del comma 1, rientrano nella relativa definizione.

Tale disposizione non si applica agli enti pubblici economici.

Il successivo **comma 3** demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica

amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze) la redazione di un elenco per ciascuna delle definizioni di cui al comma 1.

Il d.P.R. è emanato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta (ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988).

Ai sensi del **comma 4** l'elenco ISTAT continua a costituire il riferimento per le disposizioni in materia di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009. Rimane ferma, inoltre, la definizione *ex* articolo 2, comma 1, lettera a) della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (si veda sopra alla lettera e).

*Si ritiene utile riportare qui di seguito integralmente l'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche. Per la lista delle amministrazioni pubbliche prevista dal decreto legislativo n. 165 del 2001 (testo unico PA) si rimanda a quanto accennato a proposito della lettera e).*

Publicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2013,.

## **ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA**

**Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica).**

Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato sono individuate nell'elenco che segue. L'elenco è compilato sulla base di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario (Regolamento UE n. 2223/96, SEC95 - Sistema europeo dei Conti). I criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica.

### **Elenco delle Amministrazioni pubbliche <sup>(1)</sup>**

#### **Amministrazioni centrali**

##### **Organi costituzionali e di rilievo costituzionale**

##### **Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri <sup>(2)</sup>**

##### **Agenzie fiscali**

Agenzia del demanio

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli <sup>(3)</sup>

Agenzia delle Entrate <sup>(4)</sup>

##### **Enti di regolazione dell'attività economica**

Agenzia italiana del farmaco - AIFA

Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali - AGE.NA.S

Agenzia nazionale per la sicurezza del volo - ANSV

Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie

Agenzia per l'Italia digitale <sup>(5)</sup>

Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - ARAN

Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA

Cassa conguaglio per il settore elettrico

Cassa conguaglio trasporti di gas petroli liquefatti

Comitato nazionale per il microcredito

##### **Enti produttori di servizi economici**

Agenzia nazionale per il turismo - ENIT

Ente nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

Amministrazione degli archivi notarili

Anas S.p.a.

Ente nazionale per l'aviazione civile - ENAC

Ente nazionale risi

Fondo innovazione tecnologica - FIT

FormezPA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.

Gruppo Equitalia

Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane - ICE<sup>(6)</sup>

Italia Lavoro S.p.a.

***Autorità amministrative indipendenti***

Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca - ANVUR  
Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCM  
Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - AVCP  
Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni - AGCOM  
Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG  
Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali  
Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche - Autorità nazionale anticorruzione - CIVIT  
Garante per la protezione dei dati personali

***Enti a struttura associativa***

Associazione nazionale delle autorità o enti di ambito territoriale - ANEA  
Associazione nazionale comuni italiani - ANCI  
Associazione nazionale consorzi universitari - ANCUN  
Conferenza dei rettori delle università italiane - CRUI  
Federazione nazionale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano - FederBIM  
Istituto per la finanza e l'economia locale - IFEL  
Unione delle province d'Italia - UPI  
Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - UNIONCAMERE  
Unione nazionale comuni comunità enti montani - UNCEM

***Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali*** <sup>(7)</sup>

Accademia della Crusca  
Agenzia nazionale per i giovani  
Agenzia per lo svolgimento dei XX giochi olimpici invernali Torino 2006 <sup>(8)</sup>  
Associazione italiana della Croce Rossa - CRI  
Comitato italiano paralimpico - CIP  
Comitato olimpico nazionale italiano - CONI  
Coni Servizi S.p.a.  
Federazione italiana giuoco squash - FIGS  
Biblioteca europea di informazione e cultura - BEIC  
Centro internazionale radio medico - CIRM  
Centro sperimentale di cinematografia - CSC  
Fondazione Festival dei Due Mondi  
Fondazione La biennale di Venezia  
Fondazione La quadriennale di Roma  
Fondo edifici di culto  
Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà - INMP  
Lega italiana per la lotta contro i tumori  
Museo storico della liberazione  
Scuola archeologica italiana di Atene  
Segretariato europeo per le pubblicazioni scientifiche - SEPS  
Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus S.p.A. <sup>(9)</sup>

***Enti e Istituzioni di ricerca*** <sup>(10)</sup>

Istituto di documentazione, innovazione e ricerca educativa - INDIRE <sup>(11)</sup>  
Agenzia spaziale italiana - ASI  
Consiglio nazionale delle ricerche - CNR  
Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura - CRA

Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste  
Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA  
Fondazione Centro Ricerche Marine di Cesenatico  
Fondazione Istituto italiano di tecnologia - IIT  
Istituto agronomico per l'oltremare  
Istituto italiano di studi germanici  
Istituto nazionale di alta matematica «Francesco Severi» - INDAM  
Istituto nazionale di astrofisica - INAF  
Istituto nazionale di economia agraria - INEA  
Istituto nazionale di fisica nucleare - INFN  
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV  
Istituto nazionale di oceanografia e geofisica sperimentale - OGS  
Istituto nazionale di ricerca metrologica - INRIM  
Istituto nazionale di statistica - ISTAT  
Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione - INVALSI  
Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL  
Istituto superiore di sanità - ISS  
Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA  
Museo storico della fisica e centro studi e ricerche Enrico Fermi  
Stazione Zoologica Anton Dohrn

***Istituti zooprofilattici e sperimentali***

**Amministrazioni locali**

***Regioni e province autonome***

***Province***

***Comuni***

***Comunità montane***

***Unioni di comuni***

***Agenzie, enti e consorzi per il diritto allo studio universitario***

***Agenzie ed enti per il turismo***

***Agenzie ed enti regionali del lavoro***

***Agenzie ed enti regionali per la formazione, la ricerca e l'ambiente* <sup>(12)</sup>**

***Agenzie regionali e provinciali per la rappresentanza negoziale***

***Agenzie regionali per le erogazioni in agricoltura* <sup>(13)</sup>**

***Agenzie regionali sanitarie***

***Enti di regolazione dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO)* <sup>(14)</sup>**

***Autorità portuali***

***Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere-universitarie, Policlinici e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici***

***Aziende sanitarie locali***

***Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e unioni regionali* <sup>(15)</sup>**

***Consorzi di bacino imbrifero montano - BIM***

***Consorzi tra amministrazioni locali* <sup>(16)</sup>**

***Parchi nazionali, consorzi ed enti gestori di parchi e aree naturali protetti* <sup>(17)</sup>**

***Consorzi interuniversitari di ricerca***

***Agenzie ed enti regionali di sviluppo agricolo***

***Fondazioni lirico-sinfoniche***

***Teatri stabili ad iniziativa pubblica***

***Università e istituti di istruzione universitaria pubblici***

**Altre amministrazioni locali**

Accademia europea per la ricerca applicata ed il perfezionamento professionale - Bolzano/Europäische  
AKademie für angewandte Forschung und Fortbildung - Bozen  
Agenzia interregionale per il fiume Po - AIPO  
Agenzia per la mobilità metropolitana di Torino  
Agenzia provinciale per la mobilità/LMA Landesmobilitätagentur  
Agenzia regionale per i parchi - ARP  
Associazione Arena Sferisterio - Teatro di tradizione  
Associazione teatrale pistoiese  
Azienda bergamasca formazione  
Azienda forestale della Regione Calabria - AFOR <sup>(18)</sup>  
Azienda promozione economica della Toscana - APET  
Azienda provinciale foreste e demanio/Landesbetrieb für Först und Domänenverwaltung  
Azienda servizi sociali Bolzano  
Azienda speciale protezione civile e servizio antincendio/Sonderbetrieb für die Feuerwehr und Zivilschutzdienste  
Azienda speciale villa Manin  
Biblioteca Tessmann/Landsbibliothek Dr. Friedrich Tessmann  
La Business Location Südtirol - Alto Adige - BLS  
Centro mondiale della poesia e della cultura «G. Leopardi»  
Centro sperimentazione agrario e forestale Laimburg/Land und Forstwirtschaftliches Versuchszentrum Laimburg  
Consorzio Alta Gallura  
Consorzio Cultura e legalità  
Consorzio di bonifica 10 Siracusa  
Consorzio di bonifica del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera  
Consorzio di ricerca filiero carni  
Consorzio di ripopolamento ittico «Golfo di Patti» <sup>(19)</sup>  
Consorzio Due Giare  
Consorzio Istituto per la cooperazione allo sviluppo di Alessandria <sup>(20)</sup>  
Consorzio Li Stazzi di Olbia-Tempio <sup>(21)</sup>  
Consorzio per il sistema bibliotecario Castelli Romani  
Consorzio per il sistema informativo regionale SIR Umbria  
Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive <sup>(22)</sup>  
Consorzio per la gestione della biblioteca astense  
Consorzio per la pubblica lettura S. Satta di Nuoro  
Consorzio per lo sviluppo del Polesine - CONSVIPO  
Consorzio villa reale e parco di Monza  
Consorzio Villa Serra - Sant'Olcese  
Ente autonomo regionale Teatro di Messina  
Ente foreste della Sardegna  
Ente acque umbro-toscane <sup>(23)</sup>  
Ente Olivieri  
Ente regionale teatrale del Friuli-Venezia Giulia - ERT  
Ente siciliano per la promozione industriale <sup>(24)</sup>  
Ente tutela pesca della regione Friuli-Venezia Giulia  
Ente zona industriale Trieste - EZIT  
Fondazione Accademia della montagna del Trentino  
Fondazione Bruno Kessler  
Fondazione centro internazionale di studi di architettura A. Palladio  
Fondazione centro studi Leon Battista Alberti  
Fondazione Edmund Mach  
Fondazione Gioacchino Rossini

Fondazione i Pomeriggi Musicali  
Fondazione i Teatri di Reggio-Emilia  
Fondazione museo di fotografia contemporanea di Cinisello Balsamo  
Fondazione museo storico del Trentino  
Fondazione musicale Santa Cecilia di Venezia  
Fondazione Rossini Opera festival  
Fondazione studi universitari di Vicenza - FSU Vicenza  
Fondazione Teatro Marengo  
Fondazione Trentina Alcide De Gasperi  
Istituto culturale cimbro/Kulturinstitut Lusèrn  
Istituto culturale ladino Majon di Fascegn/Istitut Cultural Ladin  
Istituto culturale mòcheno/Bersnotoler Kulturinstitut  
Istituto di cultura ladino Micurà De Rù/Istitut ladin Micurà De Rù  
Istituto incremento ippico per la Sicilia  
Istituto musicale in lingua tedesca e ladina/Institut für Musikerziehung in deutscher und ladinischer Sprache  
Istituto per la promozione dei lavoratori IPL/Arbeitsförderungsinstitut - AFI  
Istituto per l'educazione musicale in lingua italiana A. Vivaldi Bolzano  
Istituto regionale per la cultura istriano-fiumano dalmata - IRCI  
Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana - IRPET  
Istituto regionale ville tuscolane - IRVIT  
Istituto regionale ville venete  
Istituto superiore regionale etnografico sardo - ISRES  
Lavoro Sicilia S.p.a.  
Musei provinciali altoatesini  
Museo Castello del Buonconsiglio, monumenti e collezioni provinciali  
Museo d'arte moderna e contemporanea di Trento e di Rovereto  
Museo degli usi e costumi della gente trentina  
Museo delle Scienze  
Organizzazione Export Alto-Adige-Südtirol - EOWS  
Osservatorio permanente per l'economia, il lavoro e per la valutazione della domanda sociale - OPES  
Azienda mobilità aquilana S.p.A. - AMA S.p.A.  
Azienda Trasporti Provinciali S.p.A. - ATP S.p.A. Genova  
Area Stazione - Società di trasformazione urbana S.p.A.  
Authority - Società di trasformazione urbana S.p.A.  
Azienda Strade Lazio S.p.a. - ASTRAL  
Interventi geo-ambientali S.p.A. - IGEA S.p.A.  
Metro Parma S.r.l.  
Patrimonio del Trentino S.p.A.  
Piceno Sviluppo S.c.r.l. <sup>(25)</sup>  
Quadrilatero Marche-Umbria S.p.A.  
Radiotelevisione azienda speciale provincia di Bolzano - RAS  
Risanamento e sviluppo attività industriali siciliane - Resais S.p.A.  
Riscossione Sicilia S.p.A. <sup>(26)</sup>  
Società Autobus Servizi d'Area /Staetischer Autobus Service AG - SASA S.p.A. AG  
S.C.R. Piemonte S.p.A. - Società di committenza della Regione Piemonte  
Sicilia Patrimonio Immobiliare S.p.A.  
Società Autolinee Alto Monferrato Ovadese S.p.A. - S.A.A.M.O S.p.A.  
Società Infrastrutture Lombarde S.p.A.  
Società Opere Pubbliche di Interesse Regionale S.p.A. <sup>(27)</sup>  
Sviluppo e patrimonio S.r.l. <sup>(28)</sup>  
Tirreno Eco Sviluppo 2000 S.c.a.r.l.  
Trentino Riscossione S.p.A.  
Veneto Agricoltura

Veneto Strade S.p.A.

### **Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale**

#### ***Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale***

Cassa di previdenza e assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti - INARCASSA

Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti

Cassa nazionale del notariato

Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei dottori commercialisti - CNPADC

Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei ragionieri e periti commerciali - CNPR

Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense

Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati - EPPI

Ente di previdenza e assistenza pluricategoriale - EPAP

Ente nazionale di previdenza e assistenza a favore dei biologi - ENPAB

Ente nazionale di previdenza e assistenza degli psicologi - ENPAP

Ente nazionale di previdenza e assistenza dei farmacisti - ENPAF

Ente nazionale di previdenza e assistenza dei veterinari - ENPAV

Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica - ENPAPI

Ente nazionale di previdenza e assistenza per i consulenti del lavoro - ENPACL

Ente nazionale di previdenza per gli addetti e gli impiegati in agricoltura - ENPAIA

Ente nazionale previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri - ENPAM

Fondazione ENASARCO

Fondo Agenti Spedizionieri e Corrieri - FASC

Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani G. Amendola - INPGI

Istituto nazionale infortuni sul lavoro - INAIL

Istituto nazionale previdenza sociale - INPS <sup>(29)</sup>

Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani - ONAOSI

(1) La classificazione statistica per tipologia è introdotta esclusivamente per facilitare la lettura dell'elenco.

(2) A fini statistici, le istituzioni scolastiche e le istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica sono considerate unità locali del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. Le istituzioni scolastiche e le istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica equiparate a statali di Trento e Bolzano sono considerate unità locali delle suddette province autonome. Le soprintendenze speciali dotate di autonomia gestionale e altri istituti dotati di autonomia speciale sono considerati unità locali del Ministero per i beni e le attività culturali.

(3) L'Agenzia delle Dogane e dei monopoli ha incorporato l'AAMS - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e ha assunto la nuova denominazione a decorrere dall'1/12/2012, ai sensi dell'*art. 23-quater, comma 2 del D.L. n. 95/2012* convertito in *L. n. 135/2012*.

(4) L'Agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del Territorio a decorrere dall'1/12/2012, ai sensi dell'*art. 23-quater, comma 1 e ss. del D.L. n. 95/2012* convertito in *L. n. 135/2012*.

(5) L'Agenzia per l'Italia Digitale è stata istituita con *decreto-legge n. 83*, convertito nella *legge n. 134/2012*. L'Agenzia ha assorbito le funzioni del soppresso Dipartimento per la Digitalizzazione e l'Innovazione della Presidenza del Consiglio, dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, di DigitPA.

(6) L'Agenzia è istituita con *L. n. 214/2011* come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico vigilato dal Ministero dello sviluppo economico sentiti il Ministero degli affari esteri e il Ministero dell'economia e delle finanze. Sostituisce l'Istituto nazionale per il commercio estero - ICE, soppresso dal *D.L. n. 98/2011* convertito in *L. n. 111/2011*.

(7) In pendenza del secondo grado di giudizio dinanzi al Consiglio di Stato sono da ritenersi escluse dall'elenco le seguenti unità istituzionali:

Federazione ginnastica d'Italia (FGdI)  
Federazione italiana badminton (FIBa)  
Federazione italiana baseball softball (FIBS)  
Federazione italiana canoa kayak (FICK)  
Federazione italiana canottaggio (FIC)  
Federazione italiana cronometristi (FICr)  
Federazione italiana di atletica leggera (FIDAL)  
Federazione italiana di tiro con l'arco (FITARCO)

Federazione italiana discipline armi sportive da caccia (FIDASC)  
Federazione italiana giuoco handball (FIGH)  
Federazione italiana hockey (FIH)  
Federazione italiana hockey e pattinaggio (FIHP)  
Federazione italiana judo lotta karate arti marziali (FIJLKAM)  
Federazione italiana motonautica (FIM)  
Federazione italiana pentathlon moderno (FIPM)  
Federazione italiana pesistica e cultura fisica (FIPCF)  
Federazione italiana scherma (FIS)  
Federazione italiana sci nautico (FISN)  
Federazione italiana sport del ghiaccio (FISG)  
Federazione italiana sport invernali (FISI)  
Federazione italiana taekwondo (FITA)  
Federazione italiana tennis tavolo (FITET)  
Federazione italiana tiro a volo (FITAV)  
Federazione italiana triathlon (FITRI)  
Federazione italiana vela (FIV)  
Federazione pugilistica italiana (FPI)  
Unione italiana tiro a segno  
Fondazione La triennale di Milano

(8) L'Ente è in gestione liquidatoria fino al 31/12/2014 ai sensi dell'*art. 2*, comma 5-octies del *D.L. n. 225/2010* convertito in *L. n. 10/2011*.

(9) La società è posta in liquidazione dall'1/1/2014 ai sensi dell'*art. 24 del D.L. n. 95/2012* convertito in *L. n. 135/2012*.

(10) Le fondazioni Bruno Kessler e Edmund Mach sono state collocate tra le Altre amministrazioni locali.

(11) L'INDIRE subentra all'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica che era stata istituita con la *L. n. 296/2006*.

(12) Comprende il Centro per la formazione permanente e l'aggiornamento del personale del servizio sanitario - CEFPAS precedentemente collocato tra le Amministrazioni centrali - Enti produttori di servizi economici. Comprende inoltre i seguenti enti precedentemente collocati tra le Altre amministrazioni locali:

- Agenzia per la ricerca in agricoltura - AGRIS SARDEGNA;
- Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione della Puglia - ARTI;
- Agenzia Umbria Ricerche;
- Centro di ricerca, sviluppo e studi superiori in Sardegna - CRS4 surl;
- Consorzio Sardegna ricerche per l'assistenza alle piccole e medie imprese;
- Porto Conte ricerche S.r.l.;
- Istituto F. S. Nitti - Agenzia regionale per lo sviluppo delle risorse amministrative ed organizzative;
- Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte - IRES;
- Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali - IPRES;
- Istituto regionale della vite e del vino;
- Agenzia Laore Sardegna.

(13) Comprende l'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche - ASSAM, precedentemente collocata tra le Altre amministrazioni locali.

(14) Sono state avviate procedure di soppressione delle autorità di ambito territoriale ai sensi della *L. n. 42/2010* (soppressione prorogata al 31/12/2011). Sono in corso interventi di trasferimento di competenze e di costituzione di nuovi enti da parte delle Regioni.

(15) La categoria incorpora Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e Unioni delle Camere di Commercio regionali.

(16) La categoria incorpora i raggruppamenti di Consorzi di Polizia Municipale costituiti tra Enti Locali, Consorzi di vigilanza boschiva costituiti tra Enti Locali, Consorzi intercomunali dei servizi socio-assistenziali e Consorzi universitari costituiti tra Amministrazioni pubbliche. Comprende inoltre i seguenti enti precedentemente collocati tra le Altre amministrazioni locali:

- Consorzio brianteo «Villa Greppi»;
- Canile Co.Ge.Ca.;
- Consorzio casalese rifiuti - CCR;
- Consorzio Comuni per il lavoro;
- Consorzio Crescere Insieme;
- Consorzio dei comuni della sponda bresciana del lago di Garda e d'Idro;
- Consorzio del comprensorio opitergino;
- Consorzio del Lario e dei laghi minori;
- Consorzio di bacino alessandrino per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani;
- Consorzio di bacino dei rifiuti dell'astigiano;
- Consorzio di solidarietà di Nuoro;
- Consorzio per la valorizzazione turistica Dolce Nordest;
- Consorzio gestione associata dei laghi Ceresio, Piano e Ghirla;
- Consorzio gestione associata dei laghi Maggiore, Comabbio, Monate e Varese;
- Consorzio intercomunale del Montefeltro di Pesaro e Urbino;
- Consorzio intercomunale Mappano;

- Consorzio intercomunale Vallesina - Misa di Ancona;
  - Consorzio lago di Bracciano;
  - Consorzio per la gestione associata dei laghi d'Iseo, Endine e Moro;
  - Consorzio servizi rifiuti del novese, tortonese, acquese e ovadese;
  - Consorzio sviluppo civile Bono di Sassari;
  - Consorzio sviluppo e legalità dell'Ogliastra;
  - Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea della provincia di Alessandria;
  - Istituto per la storia della Resistenza e della società contemporanea in provincia di Asti;
  - Sub-Ato Monte Emilius Piana d'Aosta.
- (17) La categoria incorpora Parchi nazionali e Consorzi e Enti gestori di parchi e aree naturali protette. Comprende inoltre il Consorzio di gestione del parco regionale fluviale del Trebbia (cessato il 15/6/2012) precedentemente collocato tra le Altre amministrazioni locali.
- (18) L'Ente è in liquidazione ai sensi della L.R. Calabria n. 9/2007 che ne ha previsto la soppressione.
- (19) L'Ente è sottoposto a riorganizzazione ai sensi dell'art. 31 della L.R. Sicilia n. 26/2012.
- (20) L'Ente è cessato il 23/1/2012.
- (21) L'Ente è cessato il 31/12/2011.
- (22) L'Ente incorpora, ai sensi della L.R. Sicilia n. 8/2012:
- Consorzio per l'area di sviluppo industriale del Calatino di Caltagirone;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Agrigento;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Caltanissetta;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Catania;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Enna;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Gela;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Messina;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Palermo;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Ragusa;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Siracusa;
  - Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Trapani.
- (23) Con la ratifica dell'intesa tra la Regione Toscana e la Regione Umbria è costituito l'«Ente Acque Umbre-Toscane» che subentra al cessato Ente irriguo umbro-toscano ai sensi delle leggi regionali Toscana n. 37/2011 e Umbria n. 11/2011.
- (24) L'Ente è in liquidazione dal 1993 con obbligo di presentare i bilanci finali entro il 31/12/2012 ai sensi della L.R. Sicilia art. 6, comma 33, n. 26/2012.
- (25) L'Ente è in liquidazione dal 13/7/2010.
- (26) A partire dall'1/9/2012, per effetto del decreto assessoriale 28/9/2011 che ha avviato la procedura di «fusione inversa», la controllante Riscossione Sicilia S.p.A. è stata incorporata dalla controllata Serit Sicilia S.p.A. che ne ha assunto la denominazione.
- (27) La società è posta in scioglimento e liquidazione con atto del 17/03/2010.
- (28) La società è posta in scioglimento e liquidazione con atto comunicato alla C.C.I.A.A. il 20/4/2010.
- (29) L'Ente, dall'1/1/2012, ha accorpato ENPALS e INPDAP ai sensi dell'art. 21 del D.L. n. 201/2011 convertito in L. n. 214/2011.

## Articolo 9

### *(Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese;
- b) ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero mediante accorpamento sulla base di parametri basati sul territorio e sul numero delle imprese;
- c) riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale ed eliminando duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie alle sole funzioni istituzionali e circoscrivendo nel tempo quelle non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati;
- d) trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, con individuazione delle relative modalità di gestione, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente, e avvalimento delle amministrazioni competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo;
- e) riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle

unioni regionali e delle aziende speciali, riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti, definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle medesime camere e delle aziende speciali;

f) disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali e contempli poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma, anche mediante la nomina di commissari in caso di inadempienza da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. 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.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al

comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

Il **comma 1** prevede una delega legislativa per la riforma delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura. 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 la 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).

La delega è volta a delimitare le funzioni delle camere di commercio ed a riformarne il sistema di finanziamento, eliminando, in primo luogo, il contributo obbligatorio delle imprese.

L'articolo 18 della legge n. 580 del 1993 "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura", 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 annuale<sup>5</sup>. La vigilanza sulla materia del diritto annuale delle Camere di commercio è effettuata dallo stesso Ministero dello sviluppo economico, che con il decreto direttoriale 5 giugno 2014 (della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica) ha disposto la pubblicazione dei dati sulle attività economiche 2013, forniti dalle Camere di Commercio in relazione al numero delle imprese, all'indice di occupazione, al valore aggiunto e al diritto annuale<sup>6</sup>. Si rammenta, infine, che l'articolo 28 del decreto legge n. 90 del 2014 dimezza l'importo del diritto annuale dovuto dalle imprese alle Camere di Commercio.

In prosieguo, la delega prevede la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali; benché l'AIR individui nell'obsolescenza del sistema camerale uno dei motivi di criticità della funzione pubblica loro conferita, già da alcuni anni si è cercato di affrontare il problema della loro dislocazione territoriale, prevedendo l'obbligo di svolgere alcune funzioni in forma associata per le camere di commercio nei cui registri sono iscritte o annotate meno di 40.000 imprese. Anche la costituzione di nuove province non determina obbligatoriamente l'istituzione di nuove camere di commercio: quest'ultima è consentita solo se alla nuova camera siano iscritte almeno 40.000 imprese e venga comunque assicurato un sufficiente equilibrio economico-finanziario.

La delega tende a conseguire anche la limitazione degli ambiti di svolgimento della funzione di promozione del territorio e dell'economia locale, l'eliminazione

---

<sup>5</sup> Gli importi dovuti per il 2014 si evincono dalla [nota n. 0201237 del 05/12/2013 del Ministero dello sviluppo economico sulle misure del diritto annuale per l'anno 2014](#), che a sua volta rinvia al [Decreto 21 aprile 2011 del Ministero dello sviluppo economico](#), in quanto non si è ritenuto di aggiornare gli importi.

<sup>6</sup> Per l'anno 2013, il totale dell'importo del diritto annuale è pari a 780,5 milioni di euro. Per l'anno 2010 (secondo l'ultima relazione fatta al Parlamento sulle attività delle Camere di Commercio) il diritto annuale rappresentava circa il 70% delle entrate del sistema camerale. Per quanto riguarda i costi, sempre per l'anno 2010, la parte strutturale era di 591 milioni di euro, mentre la parte variabile di 769,5 milioni di euro.

delle duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, la limitazione delle partecipazioni societarie, il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese<sup>7</sup>, la riduzione del numero dei componenti degli organi e dei relativi compensi. La disciplina transitoria dovrà assicurare la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali<sup>8</sup>, nonché contemplare poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma.

Il decreto delegato, ai sensi del **comma 2**, sarà adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, da intendersi acquisito nel caso non pervenga entro quarantacinque giorni dalla trasmissione dei decreti. Successivamente, sullo stesso sarà acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti. Il **comma 3** disciplina, con la medesima procedura, l'emanazione di decreti correttivi (sui cui profili di rilievo costituzionale si veda la scheda relativa all'art. 6).

---

<sup>7</sup> L'AIR al disegno di legge prevede che, per quanto concerne i costi amministrativi, con l'abolizione dell'onere del contributo delle imprese nei confronti delle camere di commercio e con la semplificazione della gestione del registro delle imprese, si otterranno degli "immediati evidenti risparmi di spesa".

<sup>8</sup> La normativa vigente prevede che il rapporto di lavoro dei dipendenti sia regolato da contratti collettivi sottoscritti dall'ente con le organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative. Il Ministro dell'economia e il Dipartimento per la funzione pubblica controllano preventivamente e successivamente che le ipotesi di contratto siano compatibili con i vincoli di finanza pubblica. Il rapporto di lavoro dei dirigenti è disciplinato dal contratto collettivo dei dirigenti del terziario.

## **Articolo 10** *(Dirigenza pubblica)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I decreti legislativi sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da b) a n);

b) con riferimento all'inquadramento:

1) dei dirigenti dello Stato: istituzione di un ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in cui confluiscono i dirigenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali e delle agenzie governative istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300; eventuale confluenza nello stesso ruolo di personale appartenente alle carriere speciali; eliminazione della distinzione in due fasce; previsione, nell'ambito del ruolo, di sezioni per le professionalità speciali; introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti; in sede di prima applicazione, confluenza nei suddetti ruoli dei dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni; esclusione dai suddetti ruoli unici della dirigenza scolastica; istituzione, presso il Dipartimento della

funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali; previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di mancata conferma degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e dell'effettivo utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della mancata conferma degli incarichi; 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;

2) dei dirigenti delle regioni: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di un ruolo unico dei dirigenti regionali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo nelle regioni, negli enti pubblici non economici regionali e nelle agenzie regionali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza regionale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; inclusione nel suddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale, esclusione dallo stesso della

dirigenza medica e della dirigenza tecnica del Servizio sanitario nazionale;

3) dei dirigenti degli enti locali: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo negli enti locali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera;

4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) e soppressione del relativo albo; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina che contempra la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio, anche come funzionario, per coloro che sono iscritti al predetto albo, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; per gli enti locali privi di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, facoltà di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, in luogo del

segretario comunale, eventualmente attingendo nella sezione speciale; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire l'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;

c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:

1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; esclusione di graduatorie di idonei nel concorso di accesso al corso-concorso; immissione in servizio dei vincitori del corso-concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi quattro anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza previo superamento di un esame; possibilità di reclutare, con il suddetto corso-concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici;

2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera; esclusione di graduatorie

di idonei; possibilità di reclutare, con il suddetto concorso, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti; possibilità degli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con il suddetto concorso; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma;

3) affidamento alla Scuola nazionale dell'amministrazione dei bandi di concorso e della gestione dei corsi-concorsi e dei concorsi di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera; riforma della suddetta Scuola, in modo da assicurare adeguata rappresentanza alle regioni e agli enti locali e da adeguarne l'ordinamento alle nuove funzioni; possibilità che la suddetta Scuola si avvalga delle amministrazioni regionali e di quelle locali nello svolgimento dei concorsi relativi alla dirigenza regionale e a quella locale; possibilità della suddetta Scuola di avvalersi della collaborazione di scuole regionali e locali e di istituzioni universitarie, selezionate con procedure trasparenti;

d) con riferimento alla formazione permanente dei dirigenti: definizione di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, presso scuole di formazione regionali e locali o presso istituzioni universitarie; coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti, loro obbligo di prestare gratuitamente la

propria opera intellettuale per le suddette scuole o per l'ente interessato per almeno due giornate all'anno, ove richiesto; adeguamento dell'ordinamento della Scuola nazionale dell'amministrazione alle funzioni attribuite, al carico di lavoro assegnato e alla metodologia didattica necessaria;

e) con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); istituzione di una banca dati nella quale inserire il *curriculum vitae* e un profilo professionale per ciascun dirigente dei tre ruoli di cui alla lettera b), comprensivo delle valutazioni ottenute nei diversi incarichi ricoperti; 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; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione e approvati dalle Commissioni di cui alla lettera b), anche sulla base dei criteri generali definiti dalle medesime Commissioni; 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; preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, da parte

delle Commissioni di cui alla lettera *b*), e successiva scelta da parte del soggetto nominante; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione; assegnazione degli incarichi con criteri che privilegino la maturazione di esperienze in amministrazioni differenti; parere vincolante delle Commissioni di cui alla lettera *b*) sulla decadenza degli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione;

*f*) con riferimento alla durata degli incarichi dirigenziali: durata degli incarichi di tre anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico; facoltà di rinnovo degli incarichi senza procedura selettiva per una sola volta; definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura; equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi; regime di proroga degli incarichi nelle more del perfezionamento delle procedure di avviso pubblico;

*g*) con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità; loro 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; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti privi di scopo di lucro, con il consenso

dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;

*h*) con riferimento alla valutazione dei risultati: semplificazione del processo di valutazione; rilievo dei suoi esiti per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali; revisione delle fasce di merito; definizione dell'oggetto della valutazione con riferimento ai risultati conseguiti dalla struttura della quale il dirigente è responsabile, coerenti con gli obiettivi dell'amministrazione, ai comportamenti organizzativi e all'impatto finale degli interventi attivati; mancata differenziazione delle valutazioni dei dirigenti e dei dipendenti quale criterio di valutazione; definizione, da parte delle amministrazioni regionali e locali e degli enti pubblici nazionali, del proprio sistema di valutazione sulla base dei principi di merito, differenziazione, semplificazione delle procedure, misurabilità e comparabilità degli indicatori di risultato; valutazione dei servizi e dei prodotti in base a *standard* di qualità oggettivi; autonomia dei valutatori; comparabilità tra amministrazioni omologhe;

*i*) con riferimento alla responsabilità dei dirigenti: riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, con limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi;

*l*) con riferimento alla retribuzione: omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, e nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento

economico fondamentale e accessorio; definizione di limiti assoluti stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico; definizione della retribuzione di posizione, comunque non inferiore al 30 per cento del totale, in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico; definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato, comunque non superiore al 15 per cento del totale, in relazione al tipo di incarico; suo collegamento sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente; confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; 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; pubblicazione nel sito istituzionale dell'identità dei destinatari dei suddetti premi; definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;

*m)* con riferimento alla disciplina transitoria: graduale riduzione del numero dei dirigenti ove necessario; confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti; definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo; disciplina del conferimento degli incarichi in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita; riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali;

*n)* con riferimento al conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore

amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, definizione dei seguenti principi fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione: selezione unica per titoli, previo avviso pubblico, dei direttori generali in possesso di specifici titoli formativi e professionali e di comprovata esperienza dirigenziale, effettuata da parte di una commissione nazionale composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni, per l'inserimento in un elenco nazionale degli idonei istituito presso il Ministero della salute, aggiornato con cadenza biennale, da cui 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; sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga 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'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali; decadenza dall'incarico e possibilità di reinserimento soltanto all'esito di una nuova selezione nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato decorsi ventiquattro mesi dalla nomina, o 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; selezione per titoli e colloquio, previo avviso pubblico, dei direttori amministrativi e dei direttori sanitari in possesso di specifici titoli professionali, scientifici e di carriera, effettuata da parte di commissioni regionali composte da esperti di qualificate istituzioni scientifiche, per l'inserimento in appositi elenchi regionali degli idonei, aggiornati con cadenza biennale, da cui i direttori generali

devono obbligatoriamente attingere per le relative nomine; decadenza dall'incarico nel caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e imparzialità.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, 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.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

L'**articolo 10** reca una delega al Governo, da esercitarsi secondo i termini e le modalità di cui all'**alinea** del **comma 1** e di cui ai **commi 2 e 3**, per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici.

I principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega (**comma 1**) prevedono, in particolare:

- l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli (**lettera a**);
- riguardo ai dirigenti dello Stato, l'istituzione di un ruolo unico, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui confluiscono anche i dirigenti degli enti pubblici (non economici) nazionali e delle agenzie governative, con esclusione della dirigenza scolastica e con la soppressione dell'attuale distinzione in due fasce, e l'istituzione di una Commissione per la dirigenza statale, avente anche compiti di verifica dell'applicazione dei criteri relativi al conferimento degli incarichi ed alle relative conferme (**lettera b**), **numero 1**); riguardo ad altre funzioni della Commissione, cfr., in particolare, la successiva **lettera e**). Si prevedono altresì l'eventuale confluenza nel ruolo unico del personale appartenente alle carriere speciali nonché l'introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti;
- in merito ai dirigenti delle regioni, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province

autonome, di un ruolo unico dei dirigenti regionali, comprensivo della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale - mentre resta esclusa la dirigenza medica e quella tecnica del medesimo Servizio -, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza regionale (**lettera b), numero 2**);

- riguardo ai dirigenti degli enti locali, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico di tali dirigenti, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza locale (**lettera b), numero 3**);
- la soppressione delle figure dei segretari comunali e provinciali - con l'inserimento (secondo i criteri di cui alla **lettera b), numero 4**) degli attuali nel suddetto ruolo unico dei dirigenti degli enti locali - e la facoltà, per gli enti locali privi di figure dirigenziali, di nominare un dirigente apicale (in sostituzione del segretario comunale), con l'obbligo per i comuni con meno di 5.000 abitanti (nelle more del completamento dei percorsi associativi) di gestire quest'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;
- riguardo all'accesso alle dirigenze summenzionate, la definizione degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo i principii di cui alla **lettera c)**, tra i quali la cadenza annuale sia del corso-concorso unico sia del concorso unico, per ciascuno dei tre ruoli generali summenzionati (con la possibilità di reclutare, mediante tali bandi, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti), l'affidamento della relativa gestione alla Scuola nazionale dell'amministrazione, l'esclusione di graduatorie di idonei. Riguardo alla previsione, contenuta nei **numeri 1) e 2)** della **lettera c)**, della possibilità, per gli organi costituzionali, di reclutare il proprio personale con i suddetti corso-concorso e concorso, *potrebbe essere ritenuto da valutare - benché ci si riferisca ad una facoltà (e non ad un obbligo) di avvalimento - l'utilizzo da parte degli organi costituzionali di procedimenti definiti, gestiti e conclusi in altri ambiti, sotto il profilo di compatibilità con il principio di autonomia, anche organizzativa, dei medesimi organi*; le norme regolatrici del personale (incluse, è da ritenersi, quelle sul reclutamento) sono infatti disciplinate dai regolamenti parlamentari ([art. 166 del Regolamento del Senato](#) ed [art. 67 del Regolamento della Camera](#)), votati a maggioranza assoluta da ciascuna Camera (ai sensi dell'[art. 64 della Costituzione](#)), che presiedono "allo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" (cfr. le sentenze della Corte costituzionale [n. 379 del 1996](#) e [n. 120 del 2014](#)); *in tale ipotesi, una siffatta facoltà potrebbe ritenersi disponibile dal solo Regolamento parlamentare o dalla fonte da esso indicata.*
- la definizione, per i dirigenti pubblici, di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, presso scuole di formazione regionali e locali o presso istituzioni universitarie, secondo i criteri di cui alla **lettera d)**, la

quale prevede altresì l'adeguamento dell'ordinamento della Scuola nazionale dell'amministrazione alle funzioni attribuite, al carico di lavoro assegnato ed alla metodologia didattica necessaria;

- il conferimento - nell'ambito dei soggetti appartenenti al relativo ruolo unico - degli incarichi dirigenziali secondo i principi di cui alla **lettera e)** - che contemplano, tra l'altro, la procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione ed approvati dalle Commissioni summenzionate (di cui alla precedente **lettera b)**) - nonché in base al principio dell'equilibrio di genere (di cui alla successiva **lettera f)**);
- la durata triennale degli incarichi dirigenziali - rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo 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 (**lettera f)** citata);
- la disciplina dei dirigenti privi di incarico secondo i principi di cui alla **lettera g)**);
- la valutazione dei risultati dei dirigenti secondo i principi di cui alla **lettera h)**), tra cui la semplificazione del relativo processo di valutazione, la misurabilità e comparabilità degli indicatori di risultato ed il carattere oggettivo degli standard di qualità;
- il riordino delle norme relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, con limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai medesimi dirigenti (**lettera i)**);
- la definizione della disciplina della retribuzione dei dirigenti secondo i criteri di cui alla **lettera l)**, tra i quali 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;
- l'adozione di norme transitorie, con riferimento ai profili di cui alla **lettera m)**);
- la disciplina dei principi fondamentali di cui alla **lettera n)** per il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, principi che prevedono, tra l'altro: per i direttori generali, un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute, redatto ed aggiornato da una commissione nazionale (composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni), sulla base di una selezione unica per titoli, da svolgersi previo avviso pubblico; la nomina del direttore generale, da parte della regione o della provincia autonoma, nell'ambito dei nominativi inseriti in tale elenco, previa individuazione di una rosa di candidati e previo colloquio;

un sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari; per i direttori amministrativi e per quelli sanitari, elenchi regionali, redatti ed aggiornati da commissioni regionali, sulla base di selezione per titoli e colloquio, da svolgersi previo avviso pubblico, elenchi dai quali i direttori generali devono attingere per le relative nomine; *potrebbe essere ritenuto opportuno chiarire se si faccia riferimento anche agli elenchi delle altre regioni (rispetto a quella a cui appartenga l'ente o azienda).*

Si ricorda che la disciplina statale vigente<sup>9</sup> prevede, per gli incarichi di direttore generale, la costituzione di elenchi regionali di idonei, previo avviso pubblico e selezione, con l'obbligo, per la regione<sup>10</sup>, di attribuire l'incarico ad un soggetto inserito in un elenco (di qualsiasi regione), mentre, nella disciplina statale vigente, non si prevedono analoghi elenchi ai fini della nomina (da parte del direttore generale) del direttore amministrativo e di quello sanitario<sup>11</sup>.

Con riguardo alla nomina del direttore generale, il principio di delega di cui alla presente **lettera n)** fa riferimento, oltre che alle regioni, anche alle province autonome - senza specificare se si intenda far riferimento anche alle regioni a statuto speciale -, *mentre la normativa statale vigente fa letteralmente riferimento soltanto alle regioni a statuto ordinario*<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. l'art. 3-bis del [D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502](#), e successive modificazioni.

<sup>10</sup> La nomina avviene d'intesa con il rettore, nel caso in cui essa concerna l'incarico di direttore generale di aziende ospedaliero-universitarie.

<sup>11</sup> Cfr., in merito, l'art. 3, commi 1-*quinquies* e 7, del [D.Lgs. n. 502 del 1992](#), e successive modificazioni.

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 19 del [D.Lgs. n. 502 del 1992](#), e successive modificazioni.



## **Articolo 11**

### *(Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche)*

1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative per il rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, per l'adozione del lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti, per l'utilizzazione delle possibilità che la tecnologia offre in materia di lavoro da remoto, fissando obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro, anche nella forma del telelavoro misto, nonché per la sperimentazione di forme di *co-working* e *smart-working*.

2. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.

3. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti indirizzi per l'attuazione delle misure di cui ai commi 1 e 2 da parte delle amministrazioni pubbliche.

4. All'articolo 596 del codice

dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, sono apportate le seguenti modificazioni:  
a) dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. Il fondo di cui al comma 1 è finanziato per l'importo di 2 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. A decorrere dall'anno 2017, la dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.»;

b) al comma 3, le parole: «anche da minori che non siano figli di dipendenti dell'Amministrazione della difesa» sono sostituite dalle seguenti: «prioritariamente da minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché da minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e da minori che non trovano collocazione nelle strutture pubbliche comunali.».

**I commi da 1 a 3 dell'articolo 11** prevedono che le amministrazioni pubbliche, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottino misure organizzative per il rafforzamento del telelavoro e dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, stipulino convenzioni con asili nido e provvedano, anche

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

Si demanda a direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione di indirizzi per l'attuazione delle norme in oggetto.

Riguardo alle misure organizzative relative all'orario di lavoro, il **comma 1** fa specifico riferimento al lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti - istituto (noto anche come *job sharing*) nel quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di un'unica obbligazione lavorativa<sup>13</sup> -. Inoltre, si prevedono la definizione di obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro, anche nella forma del telelavoro misto (o *smart working*), e la sperimentazione di forme di *co-working* (termine con cui si fa riferimento alla condivisione di un ambiente di lavoro da parte di lavoratori dipendenti da diversi datori di lavoro o anche parasubordinati ed autonomi o imprenditori).

Il **comma 4** prevede il rifinanziamento del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa e modifica la disciplina dell'ambito dei relativi soggetti destinatari; riguardo a quest'ultimo, si conferma che esso concerne tutti i minori di età fino a 36 mesi, introducendo un criterio di priorità per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e per i minori che non trovino collocazione nelle strutture pubbliche comunali. Il rifinanziamento è pari a 2 milioni di euro per il 2014 ed a 5 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016, con rinvio alla tabella C della legge di stabilità per gli anni successivi. Agli oneri derivanti dal rifinanziamento per il triennio 2014-2016, si fa fronte riducendo nelle misure corrispondenti la quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (relativa al periodo di programmazione 2014-2020).

---

<sup>13</sup> Per il settore privato, il Capo II del Titolo V del [D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276](#), ha introdotto nell'ordinamento una regolamentazione di fonte legislativa del contratto di lavoro ripartito (per la limitazione al settore privato, cfr. l'art. 1, comma 2, del medesimo [D.Lgs. n. 276](#)).

## Articolo 12

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

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero entro il diverso termine previsto dall'articolo 13, decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori:

- a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- b) partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche;
- c) servizi pubblici locali.

2. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- 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;
- b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche 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 la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione,

anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

3. Il Governo si attiene altresì ai principi e criteri direttivi indicati negli articoli da 13 a 15.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, 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 scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

5. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui ai commi 2, 3 e 4, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. Viene conseguentemente adeguata anche

la disciplina statale di fonte regolamentare.

L'articolo contiene alcuni criteri 'comuni' per un novero di deleghe poi specificamente disciplinati dai tre articoli successivi (e prevedendo per esse un termine 'suppletivo' di dodici mesi, salva la diversa previsione di cui all'art. 13: cfr. *infra* la relativa scheda di lettura).

Insieme, reca l'ulteriore delega per decreti legislativi integrativi e correttivi (cfr. scheda relativa all'art. 6 per alcuni profili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale) rispetto a quelli che siano adottati (entro dodici mesi dalla loro adozione). E' autorizzata l'adeguamento conseguente della disciplina statale di fonte regolamentare.

Si tratta di tre deleghe, nei seguenti settori, rispettivamente contrassegnati - nel **comma 1**, dalla lettere a), b) e c):

- lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni;
- servizi pubblici locali.

Come anticipato e come evidenzia il **comma 3**, per ciascuno di tali settori, gli articoli, rispettivamente 13, 14 e 15, contengono principi e criteri direttivi ulteriori che si aggiungono a quelli, comuni, qui improntati a ragioni di semplificazione normativa.

I criteri generali (e comuni) sono (**comma 2**):

- elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il loro coordinamento (salvo quanto previsto a seguire);
- coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- indicazione esplicita delle norme abrogate (fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, secondo il quale 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);

- aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

*Il combinato disposto dell'articolo 12 in esame - da una parte - e degli articoli 13, 14 e 15, dall'altra, fa dunque sì che non di sola delega di semplificazione - attraverso la definizione di un testo unico coordinato, nonché razionalizzato e ammodernato - si tratti, ma di semplificazione e riorganizzazione.*

Alcuni dei principi comuni sembrano ricalcare quelli già individuati dall'articolo 20 della legge n. 57 del 1997 e successive modificazioni, che prevede l'istituto della legge annuale di semplificazione (della quale ultimo episodio fu la legge n. 246 del 2005).

Come già per le altre deleghe recate dagli altri articoli di questo disegno di legge, è disciplinato il procedimento di emanazione dei decreti legislativi intervenienti sulle tre materie sopra ricordate.

I decreti legislativi sono adottati (su 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 in sede di 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, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, 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 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Si riportano, qui di seguito, alcuni profili del quadro normativo vigente rispetto ai tre temi oggetto di delega, rinviando anche alle schede relative agli articoli 13, 14 e 15 per i rispettivi ambiti.

*La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione è stata oggetto di un complesso processo, sfociato - nel corso della XVI legislatura - nella [legge 4 marzo 2009, n. 15](#) (recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni").*

Originariamente, il rapporto che legava la Pubblica amministrazione 'datrice di lavoro' al dipendente pubblico aveva uno stampo prettamente pubblicistico, tanto da essere convenzionalmente denominato "Rapporto di pubblico impiego". Superando siffatta impostazione, nel 1993 il legislatore diede avvio ad un procedimento di riforma del pubblico impiego, inaugurato con il decreto legislativo [3 febbraio 1993, n. 29](#) recante "Razionalizzazione

della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego" (attuativo dell'art. 2, comma 1, della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421).

Questa prima riforma era funzionalmente diretta al conseguimento della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. In particolare, pur lasciando inalterata l'organizzazione pubblicistica del rapporto di lavoro (ancora regolato mediante atti espressione di potestà pubblica), il citato decreto provvedeva a privatizzare la disciplina e la gestione dei rapporti individuali di lavoro, mediante la devoluzione della regolamentazione generale degli stessi al codice civile, alla legislazione sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa e alla negoziazione con le organizzazioni sindacali: soprattutto quest'ultima assumeva la forma di una vera e propria contrattazione collettiva, efficace in modo diretto (e quindi senza l'intermediazione di atti regolamentari di recepimento) e capace di prevalere anche su disposizioni speciali eventualmente adottate dal legislatore.

Nel 1998, con il [D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80](#) ("*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa*", attuativo dell'articolo 11, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59) il processo di privatizzazione è stato compiuto accelerando la devoluzione al giudice ordinario del contenzioso in materia di impiego alle dipendenze della P.A.; in secondo luogo è stata estesa la privatizzazione anche ai dirigenti generali di categoria, fino a quel momento esclusi dall'ambito di operatività della riforma; indi è stata ulteriormente ampliata l'area privatistica delle materie prima riservate al diritto pubblico, erodendo ulteriormente il regime pubblicistico di regolamentazione dell'organizzazione dei pubblici uffici. Il tutto in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, con cui il legislatore aveva sollecitato il Governo ad intervenire affinché completasse «l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa».

Successivamente, allo scopo di predisporre un testo normativo capace di offrire omogeneità al sistema del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ed anche al fine di completare il processo di assimilazione del pubblico impiego al lavoro privato, ha preso corpo il decreto legislativo [30 marzo 2001, n. 165](#) ("*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*").

Con il decreto legislativo [27 ottobre 2009, n. 150](#), il Governo ha provveduto a dare attuazione alla legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Quel decreto legislativo n. 150 del 2009 era volto a garantire una «migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità» (v. [l'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009](#)).

Tra le innovazioni proposte da quella riforma si segnalano:

1. l'introduzione del concetto di "performance" e, al contempo, di un ciclo di gestione della performance medesima, mirato a supportare una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti volta al miglioramento e al riconoscimento del merito;
2. la previsione di uno stretto collegamento tra performance, valutazione, premialità e trasparenza (si ricorda che la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni è stata poi oggetto di nuova disciplina da parte del decreto legislativo n. 33 del 2013;
3. una procedura semplificata per le sanzioni disciplinari, con la definizione di un catalogo di infrazioni particolarmente gravi assoggettate al licenziamento;

4. la riforma della contrattazione collettiva, volta a chiarire gli ambiti di competenza rispettivi dell'amministrazione e della contrattazione;

5. il rafforzamento delle responsabilità dirigenziali.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009 è stato successivamente modificato e integrato ad opera del decreto legislativo 1 agosto 2011, n. 141, con il quale il legislatore ha fornito chiarimenti interpretativi in ordine ad alcuni punti delicati del d.lgs. n. 150 del 2009, tra i quali sono ricompresi anche vari aspetti concernenti la contrattazione collettiva e più in generale le relazioni sindacali, con particolare riferimento alla reale portata ed alla data di decorrenza delle nuove regole.

In ordine alla *partecipazione azionaria pubblica*, può dirsi che l'economia italiana registri una presenza diffusa di società partecipate da soggetti pubblici. Nell'ultimo decennio il fenomeno si è ampliato, anche a causa dell'aumento del numero delle società controllate da amministrazioni regionali e locali.

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. Il quadro normativo che disciplina a livello nazionale le società a partecipazione pubblica quindi è assai eterogeneo.

Al regime generale delineato dal codice civile (nel libro V, titolo V, capo V, relativo alle società per azioni: sezione XIII, relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici - articolo 2449 c.c.) si sovrappongono una serie di disposizioni di carattere speciale introdotte attraverso successivi interventi legislativi adottati nel tempo. Tale quadro è diventato più complesso - specialmente negli ultimi anni - in quanto la necessità di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha indotto ad elaborare stringenti misure e meccanismi di contenimento e di controllo finanziario sulle società a partecipazione pubblica, soggetti che, pur avendo una veste giuridica privatistica, perseguono interessi generali o svolgono funzioni di natura pubblicistica e sono destinatari di trasferimenti e sovvenzioni da parte dello Stato.

Gli interventi si sono concretizzati sia nel contenimento della spesa per consumi intermedi e di personale sostenuta da tali organismi, sia nella riduzione del numero dei componenti dei consigli di amministrazione di società pubbliche, sia, infine, in interventi finalizzati ad ottenere la riduzione del fenomeno partecipativo pubblico, nonché a porre vincoli nella gestione finanziaria delle società.

Il complessivo assetto normativo che è venuto delineandosi non pare presentare tuttavia le caratteristiche di un sistema organico e stabile: la disciplina speciale dettata per le società pubbliche continua ad apparire come un insieme di deroghe alla disciplina generale.

Per menzionare solo alcuni esempi delle misure miranti alla razionalizzazione di tale imponente fenomeno si possono citare: la cessione delle partecipazioni (legge 24/2007, art 3 comma 29), la riduzione dei compensi degli organi di amministrazione e di controllo (DL 78/2010, art. 6, c. 6), la determinazione di limiti per i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche (DL 201/2011, art. 23-*bis*), il blocco delle assunzioni in linea con quanto accade nelle amministrazioni pubbliche (DL 78/2009, art. 19, DL 78/2010, art. 9), il contenimento delle spese per studi, consulenze, convegni (DL 78/2010, art. 6), l'applicazione dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici, l'obbligo di contribuire agli obiettivi di contenimento della finanza pubblica realizzando una riduzione dei costi operativi (DL 66/2014, art. 20), l'obbligo di rispettare le regole di trasparenza contenute nel decreto legislativo 33 del 2013, che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

Si ricorda infine che il Dipartimento del Tesoro del MEF ha pubblicato, nel dicembre 2013, un *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche al dicembre 2011* ([http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/DT\\_Rapporto\\_Partecipazioni\\_-\\_Anno\\_2011.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/DT_Rapporto_Partecipazioni_-_Anno_2011.pdf))

L'articolo 20 del recente decreto legge n. 66 del 2014 ha incaricato il Commissario straordinario per la *spending review*, istituito con l'articolo 49-*bis* del decreto-legge n. 69 del 2013, di elaborare un piano per il riordino e la riduzione della spesa di aziende, istituzioni e società controllate dalle amministrazioni locali, fenomeno di ampiezza impressionante.

Questo tipo di società partecipate ha registrato una crescita esponenziale, soprattutto negli anni Novanta, per una serie di fattori riconducibili: ad una tendenza all' "esternalizzazione" dei servizi pubblici locali, ad una maggiore flessibilità gestionale di tali aziende, connessa con il regime privatistico, nonché alla possibilità di sottrarsi ad alcuni vincoli di bilancio. (Si veda la [relazione](#) del gruppo di lavoro "Società partecipate degli enti locali" - gennaio 2014).

Con riferimento in particolare alle numerose partecipazioni degli enti locali, la Corte dei conti - Sezione Autonomie ha presentato il 6 giugno 2014 al Parlamento una *Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali - Osservatorio sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e relative analisi*. ([- Delibera n. 15/2014/SEZAUT/FRG](#)).

Per quanto concerne appunto *i servizi pubblici locali*, essi sono - ai sensi del Testo unico degli enti locali (art. 112 del decreto legislativo n. 267 del 2000) - i 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.

Dato che non esiste una definizione normativa di cosa sia un servizio locale "di rilevanza economica", la definizione si desume dalla elaborazione dottrina e giurisprudenziale. Pertanto, occorre individuare i servizi a rilevanza economica tenendo conto, oltre che della natura degli interessi o bisogni collettivi che si intendono soddisfare e dell'aspetto organizzativo— cioè delle modalità di erogazione, anche del profilo strettamente economico del servizio, cioè dell'impatto che l'attività può avere sul mercato della concorrenza e sui suoi caratteri di redditività.

Il decreto legge n. 112 del 2008, all'articolo 23-*bis*, recava una disciplina dell'affidamento dei servizi pubblici locali di interesse economico che prevedevano l'assegnazione della gestione dei servizi pubblici a società private o a soci privati di società miste, riservando al soggetto pubblico il ruolo di 'regolatori' del mercato piuttosto che di 'imprenditori'. Tali regole si applicavano a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, esclusi la distribuzione di gas ed energia elettrica, la gestione delle farmacie comunali e il trasporto ferroviario regionale. La normativa dell'articolo 23-*bis* è stata successivamente abrogata con un referendum del giugno 2011 (contro "la privatizzazione dell'acqua").

In seguito a tale vicenda, il decreto-legge n. 138 del 2011, all'articolo 4, ha inteso intervenire sulla materia per istituire una disciplina generale della gestione dei servizi pubblici locali adeguandola al *referendum* popolare e alla normativa dell'Unione europea.

L'articolo prevede che gli enti locali verifichino la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali che può condurre o alla liberalizzazione di tutte le attività economiche, compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio, o all'attribuzione di diritti di esclusiva. In questo secondo caso l'affidamento avviene tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato europeo e dei

principi generali relativi ai contratti pubblici. Tali procedure possono prevedere la partecipazione anche di società miste a capitale pubblico/privato.

L'articolo 4 del decreto legge 138/2011 prevede anche una deroga alle descritte modalità di affidamento, tramite il ricorso alle società *in house* (ossia a società possedute al 100% dall'ente locale, che svolgono con il proprio personale tutte le attività legate al servizio senza appaltarle a terzi, nel rispetto dei principi comunitari) qualora il valore del servizio non superi un determinato limite, fissato inizialmente in 900.000 euro annui, ridotti successivamente a 200.000 per limitare le ipotesi di ricorso agli affidamenti *in house* e per ampliare gli spazi per l'adozione di meccanismi di concorrenza. Le società *in house* sono assoggettate al Patto di stabilità interno e devono applicare il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 163/2006), come le società miste.

Sulla disciplina dei servizi pubblici locali è intervenuto successivamente l'articolo 25 del decreto legge n. 1 del 2012, che ha modificato alcuni profili della disciplina generale contenuta nel D.L. 138/2001, salvaguardando l'impianto complessivo della riforma e rafforzando gli elementi volti ad introdurre la concorrenza nel mercato dei relativi servizi.

A seguito delle modifiche del decreto legge 1/2012, è stato introdotto l'obbligo di organizzazione dei servizi per ambiti territoriali almeno provinciali. E' tuttavia riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale individuando ambiti di dimensione diversa purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio.

Sono stati inoltre introdotti meccanismi premiali per gli affidamenti mediante gara: l'applicazione di procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce un elemento di valutazione della virtuosità degli enti stessi ai fini di un trattamento più favorevole del Patto di stabilità interno.

Per quanto riguarda la gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, l'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011 come novellato dal decreto legge n. 1/2012, prevede in capo agli enti locali l'obbligo di procedere, in via preliminare e con cadenza periodica o comunque prima del conferimento, alla verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando i diritti di esclusiva alle sole ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità. A tale fine, gli enti locali devono individuare i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale.

Per l'affidamento in esclusiva del servizio gli enti locali devono adottare una delibera quadro che illustri le ragioni di tale decisione, e i benefici che se ne aspettano. Tale delibera deve essere sottoposta al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti devono acquisire il parere dell'Autorità prima di adottare la delibera di affidamento in esclusiva di un servizio.

Nel caso di decisione di attribuire in esclusiva la gestione del servizio pubblico locale l'affidamento avviene tramite procedure competitive ad evidenza pubblica, per i cui bandi sono previsti precisi requisiti.

Altre caratteristiche del regime introdotte con le novelle operate dall'articolo 25 del DL n. 1/2012 all'articolo 4 del DL 138/2011 sono: la realizzazione di economie di gestione tali da riflettersi sulle tariffe o sulle politiche del personale e la proroga dei termini di scadenza degli affidamenti *in house* non conformi. Infine è stata estesa la normativa sui servizi pubblici locali al trasporto ferroviario regionale.



### **Articolo 13**

#### *(Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)*

1. I decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa sono adottati, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, entro dodici mesi dalla scadenza della delega di cui all'articolo 10, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

a) riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche;

b) accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche; revisione delle modalità di espletamento degli stessi; gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli enti individuati in applicazione della legge 7 aprile 2014, n. 56; definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; riduzione dei termini di validità delle graduatorie;

c) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche; rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alle assunzioni del

personale appartenente alle categorie protette;

d) attribuzione all'Agenzia di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di funzioni di supporto tecnico al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa; concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema di controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa; definizione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa; definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali;

e) rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

f) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

g) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità.

L'**articolo 13** reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e dei connessi profili di organizzazione amministrativa ed integra la procedura - di cui al precedente **articolo 12** - per l'adozione della medesima delega, inserendo (**alinea del comma 1**) il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e ponendo un termine di dodici mesi per l'esercizio della delega, decorrenti dalla scadenza della delega in materia di dirigenza pubblica, di cui all'**articolo 10** (per il diverso termine di delega di cui all'art. 12 si veda la relativa scheda).

I principi e criteri direttivi specifici di cui al **presente articolo 13** si aggiungono a quelli contemplati dall'**articolo 12**.

Tali principi e criteri direttivi specifici prevedono:

- il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche (**lettera a**);
- l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi (**lettera b**); 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)<sup>14</sup>; la definizione di limiti, assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; la riduzione dei termini di validità delle graduatorie;
- l'introduzione di un sistema informativo nazionale, inteso alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento, in grado di orientare la programmazione delle assunzioni, anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (**lettera c**); 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;
- l'attribuzione all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) di compiti di supporto tecnico, in favore del Dipartimento della funzione pubblica, nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione, e il rafforzamento della funzione di assistenza dell'ARAN nel settore della contrattazione collettiva integrativa (**lettera d**). A quest'ultimo riguardo, si ricorda che, in base all'attuale disciplina<sup>15</sup>, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di tale assistenza, la quale, sulla base di apposite intese, può essere assicurata anche collettivamente, ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale; inoltre, su richiesta dei

---

<sup>14</sup> Cfr., in materia di enti territoriali di area vasta, la [L. 7 aprile 2014, n. 56](#).

<sup>15</sup> Di cui all'[art. 46, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#).

comitati di settore<sup>16</sup>, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARAN, su base regionale o pluriregionale;

- la concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, la revisione del relativo sistema di controlli ed il potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa (**lettera d**) citata). Si ricorda che l'attuale disciplina sui controlli in materia è posta dall'art. 40-*bis* del [D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, mentre l'art. 46, comma 4, dello stesso [D.Lgs. n. 165](#), e successive modificazioni, demanda all'ARAN il monitoraggio sia sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali sia sulla contrattazione collettiva integrativa, prevedendo anche la presentazione annuale (da parte dell'ARAN) al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze ed ai comitati di settore<sup>17</sup> 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 determinazione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa (**lettera d**) citata);
- 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 (**lettera d**) citata). Nella disciplina legislativa vigente, l'ambito di competenza del contratto integrativo è definito dalla contrattazione collettiva nazionale<sup>18</sup>;
- la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici (**lettera e**);
- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni (**lettera f**);
- il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità e fermi restando i limiti di spesa (**lettera g**).

<sup>16</sup> I comitati di settore sono i soggetti competenti - per quanto riguarda il versante dei datori di lavoro (cioè, delle pubbliche amministrazioni) - per lo svolgimento delle procedure di contrattazione collettiva nazionale. L'identità dei comitati di settore varia a seconda del comparto di contrattazione; cfr., in merito, [l'art. 41 del D.Lgs. n. 165 del 2001](#), e successive modificazioni.

<sup>17</sup> Riguardo ai comitati di settore, cfr. *supra*, in nota.

<sup>18</sup> Cfr. [l'art. 40 del D.Lgs. n. 165 del 2001](#), e successive modificazioni.



## **Articolo 14**

### *(Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche)*

1. Il decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche è adottato, al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina e la semplificazione normativa, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

- a) distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica;
- b) per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, definizione di criteri di scelta tra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma o criteri per l'internalizzazione;
- c) per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, definizione, in conformità con la disciplina dell'Unione europea, di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare

il perseguimento dell'interesse pubblico ed evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;

d) introduzione di ulteriori misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e organismi da esso partecipati al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di una maggior trasparenza e della precisa definizione delle responsabilità delle amministrazioni locali partecipanti e degli amministratori degli organismi partecipati;

e) razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi;

f) eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo.

L'**articolo 14** prevede una delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche. Le procedure per l'esercizio della delega sono indicate nell'articolo 12, (comma 1, lett. b), cfr.) che contiene anche principi e criteri comuni per l'esercizio delle deleghe, comprensive di quella qui in esame.

*Come sarà osservato a proposito dell'art. 15, potrebbero prodursi aree di sovrapposizione tra la delega relativa alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (che sembrano comprendere le amministrazioni locali, specificamente evocate dalla lett. d) del comma unico dell'art. 14 in*

*esame) e quella relativa alla disciplina dei servizi pubblici locali (che possono trovare nell'affidamento societario con partecipazione azionaria dell'ente locale una diffusa modalità di gestione, come evidenzia la lett. c) del comma unico dell'art. 15).*

Dal punto di vista del procedimento, la delega deve essere esercitata entro 1 anno dalla data di entrata in vigore del presente testo normativo. Al fine di garantire maggiore chiarezza alla nuova disciplina si prevede l'emanazione di un testo unico che includa: le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse; coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate.

I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, 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 scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. Viene conseguentemente adeguata anche la disciplina statale di fonte regolamentare.

La delega deve essere esercitata sulla base dei seguenti criteri, come detto aggiuntivi:

- a) distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica;
- b) definizione di criteri di scelta tra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma o criteri per produrre servizi internamente per le *società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative*;
- c) definizione di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico ed evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi per le *società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale*;
- d) introduzione di ulteriori misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, intervenendo sulla

- disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e organismi da esso partecipati al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;
- e) razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi;
  - f) eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo.

*Disposizioni legislative di disciplina del tema in esame sono già in vigore. La permanente esigenza di un nuovo intervento normativo, che appare riconducibile alla delega in questione, può ritenersi un elemento tale da evidenziare come la fase di implementazione delle leggi (e quindi della delega) sia ritenuta cruciale per conseguire gli obiettivi sottesi della razionalizzazione del settore.*

*La delega non sembra contenere disposizioni specifiche sulla verifica dell'implementazione dei decreti legislativi. Sugli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR si veda, in termini generali, p. 25 dell'A.S. 1577.*

La relazione tecnica precisa, inoltre, che la delega debba essere esercitata senza nuovi o maggiori oneri.

Nel rinviare a quanto già riportato nella scheda relativa all'art. 12, tra i provvedimenti o le iniziative volti ad affrontare il tema delle partecipate pubbliche si ricordano:

- Il decreto-legge n. 66 del 2014<sup>19</sup> (c.d. decreto-legge IRPEF) ha previsto che il Commissario straordinario per la revisione della spesa predisponga, entro il 31 luglio 2014, un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali. Tale piano, presentato il 7 agosto, dovrebbe diventare operativo nell'ambito della legge di stabilità per il 2015. La strategia di razionalizzazione di tali enti è finalizzata a ridurre il numero (da circa 8.000 a 1.000) e di renderne più trasparente ed efficiente la gestione (riducendone i costi di amministrazione). Si basa su 4 cardini: a) circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008; b) introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni; c) fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo; d) promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, incluso attraverso l'uso diffuso dei costi standard, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.
- Legge di stabilità del 2014 (legge n. 147 del 2013), articolo 1, comma 553, prevede che: A decorrere dall'esercizio 2014 [le partecipate locali] concorrono

---

<sup>19</sup> All'articolo 23.

alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo la sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza. Per i servizi pubblici locali sono individuati parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati della Amministrazioni pubbliche ... utilizzando le informazioni disponibili presso le Amministrazioni pubbliche. Per i servizi strumentali i parametri standard di riferimento sono costituiti dai prezzi di mercato.

- Legge di stabilità del 2014, articolo 1, comma 555, prevede che, a decorrere dal 2017, le imprese in cui più dell'80 per cento del valore della produzione derivi da affidamenti diretti e che presentino un risultato economico negativo - con eccezione di quelle che svolgono servizi pubblici locali - debbano - in quattro dei cinque esercizi precedenti - essere messe in liquidazione entro 6 mesi dall'approvazione del bilancio o del rendiconto dell'ultimo esercizio. Perché queste norme diventino effettivamente utili nell'individuare partecipate che dovrebbero essere chiuse occorre naturalmente che il prezzo a cui l'ente di controllo acquista servizi sia un prezzo equo. La normativa sulle fondazioni partecipate da soggetti pubblici non sembra essere finora stata efficace nell'evitare che queste partecipate, che dovrebbero sostenersi attraverso il proprio capitale, siano gestite in perdita anche per periodi prolungati.
- Legge di stabilità del 2014, articolo 1, comma 569, che stabilisce che: la partecipazione non alienata mediante procedura di evidenza pubblica cessa ad ogni effetto; entro dodici mesi successivi alla cessazione la società liquida in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437 - ter, secondo comma, del codice civile.
- Il decreto-legge n. 78 del 2010, articolo 6, comma 19, statuisce che: in caso di perdite per tre anni consecutivi o di utilizzo di tutte le riserve per il ripianamento delle perdite, l'amministrazione partecipante debba effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilasciare garanzie. Sono, comunque, previste deroghe, per esempio, in caso di necessità di garantire la continuità delle prestazioni nel caso dei servizi necessari.
- Legge n.244 del 2007, art 3, comma 27: al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, 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' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici ... e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte [di amministrazioni pubbliche], nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. In sede di attuazione di tale norma la valutazione delle condizioni di cui al comma 27 è stata lasciata interamente alla amministrazione partecipante (è sufficiente una "delibera motivata" dell' "organo competente").
- Decreto-legge n. 223 del 2006, articolo 13, vieta la detenzione di partecipate essenzialmente per le strumentali, estendendo il divieto almeno ai servizi pubblici privi di rilevanza economica. Per i piccoli comuni sono stati in passato introdotti vincoli alla detenzione di partecipate.

Si riportano, infine, alcuni elementi quantitativi e qualitativi dell'attuale situazione delle partecipate pubbliche:

- il numero delle partecipate delle amministrazioni pubbliche è cresciuto in parallelo all'evoluzione dei vincoli di finanza pubblica sugli enti locali (ad esempio in relazione alle varie versioni del patto di stabilità interno);
- Il primo censimento delle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche è stato condotto, nel periodo febbraio - maggio 2011 con riferimento alla data del 31 dicembre 2009. Successivamente, sono state effettuate le rilevazioni delle partecipazioni per l'anno 2010, per l'anno 2011 e per l'anno 2012;
- Si tratta di numeri molto elevati: in Francia le partecipate locali sono circa un migliaio. Secondo i dati contenuti nel Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012 (Luglio 2014) predisposto dal Dipartimento del Tesoro, per l'anno 2012 sono state censite 8.146 società e sono state individuate 36.125 partecipazioni da parte delle Amministrazioni pubbliche. Secondo altre fonti, che includono anche le partecipazioni indirette, il numero sarebbe intorno a 10.000. Secondo il Rapporto del Commissario straordinario per la revisione della spesa, data la complessità del settore e dei specifici requisiti utilizzati per le diverse rilevazioni, non si conosce il numero esatto delle partecipate perché non tutte le amministrazioni locali forniscono le informazioni richieste e perché le banche dati esistenti si fermano ad un certo livello di partecipazione (diretta, indiretta di primo livello, eccetera).<sup>20</sup> A pagina seguente vengono riportate le Tavole II.1 e II.2 contenute nel citato rapporto del Commissario straordinario per la revisione della spesa che danno un quadro delle dimensioni del fenomeno.

*(segue)*

---

<sup>20</sup> Occorre però tener presente che la quota detenuta dagli enti locali di queste partecipate varia notevolmente. Solo il 20 per cento è di proprietà interamente pubblica mentre il 28 per cento è a maggioranza pubblica. Il resto, quindi più della metà, è a maggioranza privata e in molti casi la presenza pubblica è largamente minoritaria

**Tavola II.1: Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per categorie giuridiche e tipologia di controllo**

Forma giuridica/tipo di controllo	Dirette*	Indirette	Totale	% sul totale
Società a responsabilità limitata	1.835	712	2.547	33%
Società per azioni	1.625	368	1.993	26%
Consorzio	874	71	945	12%
Società consortile	789	135	924	12%
Associazioni e Fondazioni	542	8	550	7%
Società cooperativa	183	50	233	3%
Altro	197	32	229	3%
Azienda speciale e di Ente Locale	155	0	155	2%
Azienda servizi alla persona-asp	47	0	47	1%
Ente pubblico economico	40	0	40	1%
Istituzioni	36	0	36	0%
Ente di diritto pubblico	24	0	24	0%
Società in accomandita per azioni	2	1	3	0%
<b>Totale</b>	<b>6.349</b>	<b>1.377</b>	<b>7.726</b>	<b>100%</b>

\*Includono le imprese a partecipazione mista, cioè partecipate sia direttamente che indirettamente  
Fonte: Banca dati MEF- Anno 2012

**Tavola II.2. Numero dipendenti Società partecipate locali - 2013**

	Totale	Età media	Retribuzione media **
<i>Gestione privata</i>			
dirigenti	5.917	51	141.517
quadri	52.961	48	58.370
impiegati	170.992	43	34.549
operai	140.529	45	29.096
apprendisti	2.466	27	23.782
altri *	5.020	44	33.773
<b>Totale</b>	<b>377.885</b>	<b>44</b>	<b>37.454</b>
<i>Gestione pubblica</i>			
dirigenti	634	54	110.184
quadri	1.051	54	60.326
impiegati	33.153	50	31.336
operai	9.099	50	34.241
altri *	5.641	49	37.606
non disponibile	73.957	51	32.906
<b>Totale</b>	<b>123.535</b>	<b>51</b>	<b>33.546</b>

Fonte: Inps, dichiarazioni Uniemens lavoratori dipendenti attivi al 31/12/2013

\* La categoria "altri" include tutti i dipendenti non riconducibili a dirigenti, quadri, impiegati e operai, apprendisti; la categoria "non disponibile", presente per gli ex Inpdap, include i casi per i quali la qualifica non è disponibile o non è risultata valida. La consistenza di questo gruppo, quasi il 60 per cento dei lavoratori iscritti alla gestione pubblica, inficia la significatività del dato della retribuzione media per qualifica per gli assicurati alla gestione pubblica.

\*\* La retribuzione media è calcolata con riferimento all'imponibile previdenziale dell'anno 2013.

Tavola II. 3. Articolazione delle partecipate dalle Amministrazioni Locali per tipologia di attività\*

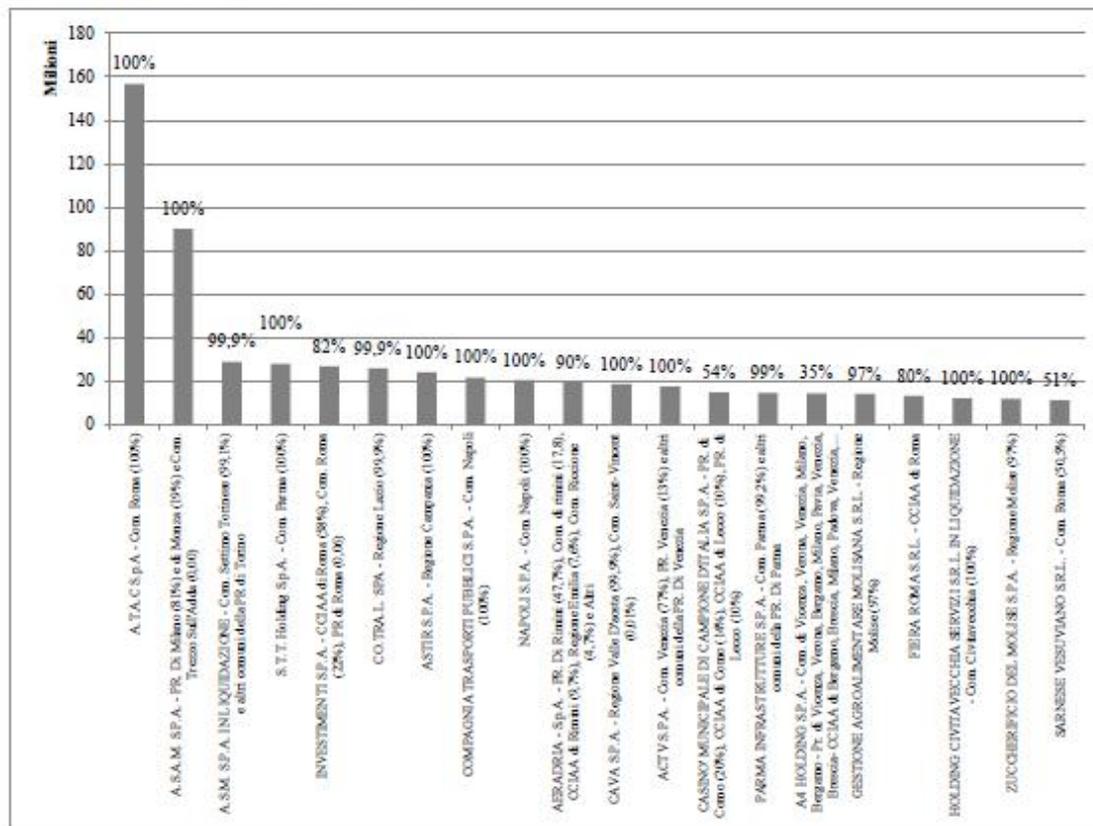
Totale delle Società	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
Attività professionali, scientifiche e tecniche				550	550
Banche e Attività finanziarie				153	153
Commercio al dettaglio				56	56
Commercio all'ingrosso				56	56
Consorzio bacino Imbrifero		23			23
Costruzione e gestione di strade e autostrade		57			57
Edilizia Pubblica		121			121
Energia			269		269
Farmacia comunale				182	182
GAS			108		108
Gestione terme e fonti				46	46
Gestioni Immobili	229				229
Illuminazione		5			5
Informatica	194				194
Infrastrutture		193			193
Ingegneria civile		32			32
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti				112	112
Multiservizi		145			145
Multimultity			315		315
Parcheggi				41	41
Patrimoniali	77				77
Patrimonio naturale		81			81
Ricerca scientifica e sviluppo		396			396
Rifiuti			444		444
Servizi a domanda individuale - persone (1)		1.434			1.434
Servizi Amministrativi	444				444
Servizio a domanda individuale - imprese (2)		791			791
Servizio Idrico Integrato			387		387
Settore Industriale				251	251
Sicurezza	14				14
Società Finanziarie Regionali	16				16
Società di Trasformazione Urbana	13				13
TPL			281		281
Turismo				143	143
Verde Pubblico		6			6
Non classificabili				61	61
<b>Totale complessivo</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>
<b>Composizione percentuale sul totale</b>	<b>12,8%</b>	<b>42,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>21,4%</b>	<b>100,0%</b>

\* Elaborazione su Banca dati MEF- Anno 2012

(1) Incluso: assistenza sanitaria/sociale, attività artistiche/sportive/intrattenimento, attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, attività di organizzazioni associative, formazione/istruzione/biblioteche, mercato ittico, mattatoi, agroalimentari, rete museale, servizi cimiteriali, servizi sociali /sanitari o alla persona, asilo nido, altri servizi a domanda individuale - persone

(2) Incluso: fiere, gruppi di azione locale, organizzazione convegni, eventi culturali, polo/parco tecnologico, servizi di supporto alle imprese, servizi portuali, società gestione patto territoriale, sviluppo locale, altri servizi a domanda individuale - imprese

**Figura II.1. Le 20 società con maggiori perdite (pro – quota per le amministrazioni locali per quote di partecipazione). Anno 2012**



La perdita pro-quota è calcolata sulla base della percentuale di proprietà riportata dalla banca dati MEF. Dato che il censimento MEF è incompleto (ad esempio molti comuni piccoli non hanno risposto) la quota pubblica potrebbe essere sottostimata. Nel grafico viene indicata la percentuale di partecipazione pubblica.

- Circa il 16 per cento delle partecipate censite dalla Banca MEF (1.213 partecipate) hanno già cessato l'attività, sono in liquidazione volontaria o soggette a procedure concorsuali. Si tratta quindi di partecipate rispetto alle quali l'opportunità di chiusura è già stata deliberata. Il processo di liquidazione è però lento.
- Un numero molto elevato di partecipate non ha dipendenti o ne ha molto pochi (almeno 3.000 con meno di 6 dipendenti, probabilmente di più tenendo conto che per molte non si hanno informazioni in proposito; Tavola III.2). In circa metà delle partecipate dei comuni censite dal Cerved il numero dei dipendenti è inferiore al numero delle persone che siedono nei consigli di amministrazione. Almeno 1.300 (anche qui probabilmente una sottostima) hanno un fatturato inferiore a 100.000 euro (e il numero raddoppia se si arriva al milione di euro; Tavola III.3). Si tratta quindi di piccole società.

Tavola III.2. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di addetti

Classi addetti	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
Addetti non dichiarati	318	1.146	266	363	2.093
zero	218	465	313	307	1.303
minore uguale a 5	211	781	272	468	1.732
+5-10	49	234	115	143	541
+10-20	60	213	153	123	549
+20-100	89	313	349	175	926
+100	42	132	336	72	582
<b>Tot.</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE - Anno 2012

Tavola III.3. Distribuzione delle partecipate dalle amministrazioni locali per classi di valori della produzione

Classi valore della produzione	Attività strumentali	Servizio Pubblico privo di rilevanza economica	"SPL a rete" (Acqua, Gas, Energia, Rifiuti, TPL)	Altro	Totale
non disponibile	381	1.342	423	484	2.630
Negativo	4	10	2	1	17
0	58	163	82	119	422
0-10	12	28	11	11	62
+10-100	1	11	3	6	21
+100-1.000	6	15	10	10	41
+1.000-10.000	19	69	23	48	159
+10.000-100.000	92	251	82	149	574
+100.000-1.000.000	191	656	199	370	1.416
+1.000.000-5.000.000	135	484	321	279	1.219
+5.000.000-10.000.000	28	126	179	65	398
+10.000.000	60	129	469	109	767
<b>Tot.</b>	<b>987</b>	<b>3.284</b>	<b>1.804</b>	<b>1.651</b>	<b>7.726</b>

Fonte: Elaborazione su Banca dati MEF su dati INFOCAMERE e, ove non disponibili, dati INPS - Anno 2012



## Articolo 15

### *(Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali)*

1. Il decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali è adottato sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 12:

- a) definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti;
- b) definizione dei criteri per l'individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- c) individuazione delle modalità di organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in coerenza con la disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza;
- d) definizione dei criteri per la definizione degli ambiti territoriali ottimali e per l'individuazione degli enti di governo responsabili dell'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) definizione dei criteri per l'esercizio delle funzioni dei comuni in forma associata;
- f) individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e tipologie di affidamenti;
- g) individuazione delle modalità e degli strumenti per assicurare la trasparenza delle procedure di affidamento;

h) individuazione dei termini e delle modalità adeguati ad assicurare la corretta e tempestiva attuazione delle norme in coerenza con la disciplina dell'unione europea anche con riferimento alla scadenza degli affidamenti;

i) coordinamento con la normativa dell'Unione europea e nazionale in materia di appalti e concessioni e di regolazione dei servizi pubblici;

l) individuazione dei meccanismi di premialità per gli enti locali che ricorrono alle procedure ad evidenza pubblica e favoriscono l'aggregazione degli ambiti gestionali secondo criteri di economicità ed efficienza;

m) disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

n) individuazione degli indirizzi per la definizione dei regimi tariffari;

o) individuazione delle funzioni di governo, organizzazione, regolazione e controllo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, delle amministrazioni pubbliche e delle autorità di regolazione che ai diversi livelli di governo presiedono alle diverse funzioni e delle regole della loro interazione.

L'**articolo 15** prevede una delega per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali. Le procedure per l'esercizio della delega sono indicate nell'articolo 12, (con riferimento al comma 1, lett. c), *cfr.*) che contiene anche principi e criteri comuni per l'esercizio delle deleghe, comprensive di quella qui in esame.

*Come già osservato a proposito dell'art. 14 potrebbero prodursi aree di sovrapposizione tra la delega relativa alle partecipazioni azionarie delle*

*amministrazioni pubbliche (che sembrano comprendere le amministrazioni locali, specificamente evocate dalla lett. d) del comma unico dell'art. 14) e quella relativa alla disciplina dei servizi pubblici locali (che possono trovare nell'affidamento societario con partecipazione azionaria degli enti locali una diffusa modalità di gestione, come evidenzia la lett. c) del comma unico dell'art. 15 in esame).*

La delega deve essere esercitata entro 1 anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Al fine di garantire maggiore chiarezza alla nuova disciplina si prevede l'emanazione di un testo unico che includa: le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse; coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia; indicazione esplicita delle norme abrogate.

I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su 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 di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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, 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 scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. Viene conseguentemente adeguata anche la disciplina statale di fonte regolamentare.

L'articolo 15 indica, come chiarisce l'*incipit* del comma 1, ulteriori criteri di delega diretti a razionalizzarne la gestione.

*Per quanto concerne il principio di delega a) (definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti), l'ambito di operatività potrebbe ritenersi piuttosto ampio, a fronte di una non altrettanto ampia definizione dei contenuti - in riferimento, ad esempio, alla qualità ed alle modalità di esercizio dei poteri di regolazione e controllo - dell'intervento del legislatore delegato in detto ambito.*

*Per quanto concerne il principio di delega d) (definizione dei criteri per la definizione degli ambiti territoriali ottimali e per l'individuazione degli enti di governo responsabili dell'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica) l'affidamento del servizio su aree territoriali di estensione abbastanza ampie è ritenuta una leva strategica efficace per favorire l'aggregazione e quindi la gestione più efficace attraverso lo sfruttamento di economie di scala, con l'effetto sostanziale di renderne scarsamente accessibile l'offerta a microaziende.*

Questa strategia trova già una base normativa di partenza nella Legge 138 del 2011, che ha previsto che i servizi pubblici a rete a rilevanza economica siano gestiti per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), “tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio”, di dimensione almeno provinciale, istituiti dalle Regioni (art. 3-bis). Successivamente è stato definito il ruolo degli enti di governo degli ATO, ai quali sono affidate “Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo ....” (articolo 34, comma 23, della legge n. 221 del 2012), stabilendo al contempo la decadenza di tutti gli affidamenti non conformi alla normativa europea. La fase di transizione verso questo assetto dovrebbe durare fino al 31 dicembre del 2014 – data entro la quale dovranno essere completati i nuovi affidamenti dei servizi. Per regolarizzare le situazioni non conformi nei tempi previsti è attribuito un ruolo di intervento ai Prefetti.

*Come già osservato per l'art. 14, disposizioni legislative che affrontano la disciplina in esame sono già in vigore. La permanente esigenza di un nuovo intervento normativo, che appare riconducibile alla delega in questione, può ritenersi un elemento tale da evidenziare come la fase di implementazione delle leggi (e quindi della delega) sia ritenuta cruciale per conseguire gli obiettivi sottesi della razionalizzazione del settore.*

*La delega non sembra contenere disposizioni specifiche sulla verifica dell'implementazione dei decreti legislativi. Sugli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR si veda, in termini generali, p. 25 del disegno di legge.*

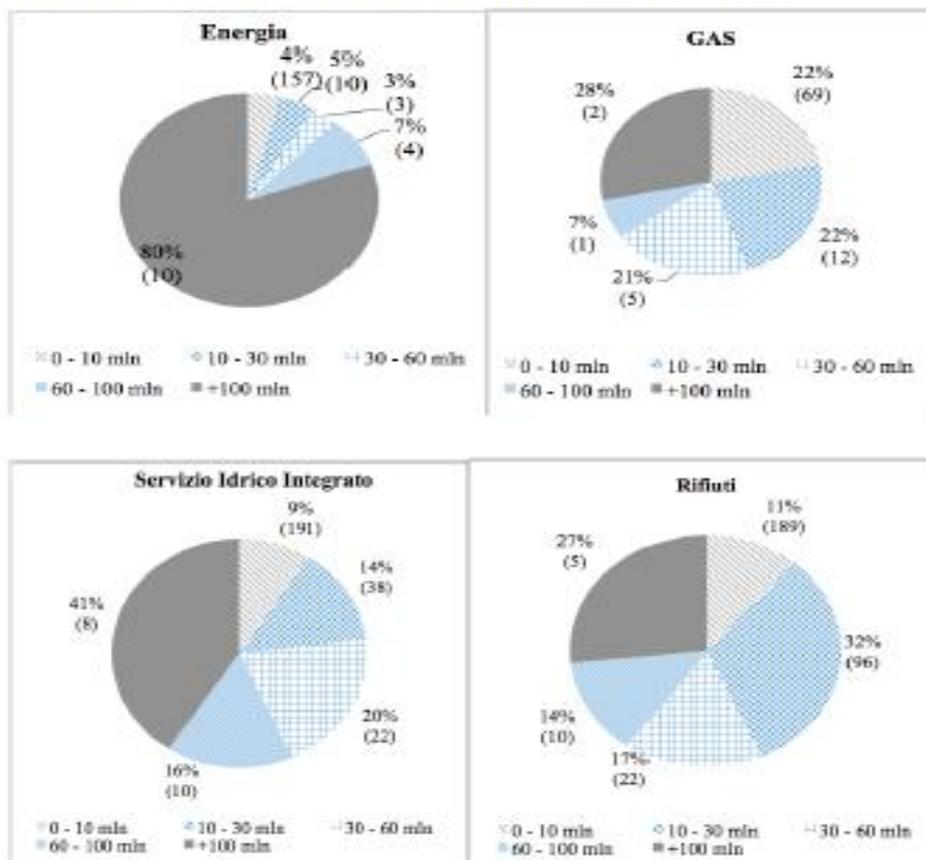
La relazione tecnica precisa, inoltre, che la delega debba essere esercitata senza nuovi o maggiori oneri.

Nel rinviare agli elementi normativi e, più in generale informativi, riportati in riferimento all'art.14, si riportano di seguito alcuni altri elementi quantitativi e qualitativi dell'attuale situazione dei servizi pubblici locali:

- Secondo i dati riportati nel Rapporto del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblicato il 7 agosto scorso, i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si caratterizzano in Italia per dimensioni troppo ridotte per poter sfruttare adeguatamente i rendimenti di scala costituendo una fonte di inefficienza per le partecipate che appartengono a quasi tutti i settori e aree geografiche.

- Secondo i dati contenuti nel Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012 (Luglio 2014) predisposto dal Dipartimento del Tesoro, le partecipate dei comparti elettrico, gas, idrico e dei rifiuti erano circa 1.500 a fine 2012. Di queste ben il 62 per cento è rappresentato da piccole imprese (valore della produzione inferiore a 10 milioni di euro), che nell'insieme coprono soltanto il 7 per cento della produzione e che si presentano concentrate prevalentemente al Sud. Al polo opposto si trova un numero esiguo di imprese di medie e grandi dimensioni che rappresenta numericamente solo il 4 per cento dell'insieme delle partecipate, ma copre più della metà del valore della produzione del comparto (Fig. IV.1). E' infine da segnalare che in molti casi, concentrati in particolare nelle regioni meridionali, il servizio è ancora gestito dai singoli comuni in economia.

**Figura IV.1. Distribuzione del valore della produzione per classi e numero delle partecipate nella classe -- Settore idrico, rifiuti, energia elettrica e gas; anno 2012**



\*Il valore percentuale indica la quota della produzione della classe di appartenenza; quello in parentesi il numero di imprese appartenenti alla classe.

Fonte: elaborazioni su Banca dati Partecipate del Ministero dell'Economia e delle Finanze

- Secondo una stima recentemente effettuata e pubblicata da Utilitatis (fondazione che cura studi per conto delle società del settore), l'attivazione del processo di aggregazione tra imprese potrebbe nel tempo portare a una riduzione del numero di operatori di circa l'80-90 per cento (tavola IV.1).

**Tavola IV.1. Gli effetti di processi di aggregazione efficiente sul numero di operatori**

	Numero operatori
Servizi energetici	400 → 20-50
Servizio Idrico integrato	300 → 20-70
Servizi ambientali	400 → 20-50

Fonte: Riordino delle società controllate dalla PA nei SIEG (energia, acqua, ambiente), Utilitatis, giugno 2014.

- La rilevanza dei rendimenti di scala e la dimensione media delle imprese risulta sensibilmente diversa tra settori e tale differenziazione rende appropriate strategie diverse tra i diversi comparti. Nell'energia elettrica, infatti, il mercato è già piuttosto concentrato (Figura IV.1). Inoltre, in questo settore l'attuale forma di regolamentazione garantisce già attualmente un buon funzionamento del mercato con l'affidamento dei servizi a mezzo di gare e concessioni rilasciate dal Ministero dello Sviluppo Economico.
- L'adeguamento al nuovo regime non è stato però realizzato tempestivamente in tutte le Regioni, con ritardi particolarmente elevati nel Mezzogiorno. Le informazioni raccolte dall'Osservatorio per i servizi pubblici locali<sup>21</sup> mostrano una geografia degli ATO difforme tra le varie aree del Paese e segnalano una significativa presenza di ambiti di dimensione ridotta: in molti casi accanto all'ATO di dimensione regionale, valido soprattutto ai fini della programmazione, sono stati istituiti diversi sub ATO, di dimensioni molto più contenute, per l'effettiva organizzazione e la gestione dei servizi.

<sup>21</sup> Invitalia, "Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli enti pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza per l'implementazione della riforma del mercato dei SPL a rilevanza economica", giugno 2014.



**Articolo 16**  
*(Disposizioni finanziarie)*

1. Fermo quanto previsto dall'articolo 11, comma 4, lettera *a*), dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 16** contiene una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica per tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge ad eccezione dall'articolo 11, comma 4, lettera *a*) che prevede un finanziamento (di 2 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5 milioni per l'anno 2015) 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.





# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

<a href="#"><u>153</u></a>	Testo a fronte	Esito del parere al Governo relativo all'atto n. 72, recante "Schema di regolamento per l'individuazione delle procedure per l'attivazione dei poteri speciali nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni"
<a href="#"><u>154</u></a>	Dossier	Riforma costituzionale - Testo a fronte tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato - Edizione provvisoria
<a href="#"><u>155</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1429-A La riforma costituzionale (schede di lettura sul testo della 1 <sup>a</sup> Commissione) - 1 <sup>a</sup> ed. provvisoria
<a href="#"><u>156</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1563 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo"
<a href="#"><u>157</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1568 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale"
<a href="#"><u>158</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1579 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile" - <i>Edizione provvisoria</i>
<a href="#"><u>159</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1582 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari". Edizione provvisoria
<a href="#"><u>160</u></a>	Dossier	Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1541-B "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea". <i>Edizione provvisoria</i>
<a href="#"><u>161</u></a>	Testo a fronte	RIFORMA COSTITUZIONALE - TESTO A FRONTE tra: Costituzione vigente, testo del Governo, testo della Commissione Affari costituzionali, testo approvato dal Senato in prima lettura

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Senato della Repubblica  
[www.senato.it](http://www.senato.it)