



Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

A.C. 3098-A

Dossier n° 303/2 - Elementi per l'esame in Assemblea
13 luglio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3098-A
Titolo:	Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	9 luglio 2015

Contenuto

Il disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione, collegato alla manovra finanziaria, è stato approvato dal Senato il 30 aprile 2015, apportando al testo iniziale numerose modifiche.

Il provvedimento - nel testo trasmesso alla Camera - constava di **18 articoli**, divenuti **23** al termine dell'esame **in sede referente**, nel corso del quale sono stati approvati nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti modificativi del testo.

Il testo contiene prevalentemente **deleghe legislative** da esercitare in gran parte nei **12 mesi** successivi all'approvazione della legge, volte a riorganizzare l'amministrazione statale e la dirigenza pubblica; proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a.; riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi; elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative, quali il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Più nel dettaglio, le deleghe legislative investono, in particolare, i seguenti **ambiti**: codice dell'amministrazione digitale; conferenza di servizi; segnalazione certificata inizio attività; trasparenza delle p.a.; *freedom of information act*; diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle p.a.; piani e responsabili anticorruzione; *white list* antimafia; intercettazioni; ruolo e funzioni della Presidenza del Consiglio, organizzazione dei ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; numero unico europeo 112; Pubblico registro automobilistico; prefetture-UTG; ordinamento sportivo; autorità portuali; camere di commercio; dirigenza pubblica, valutazione dei rendimenti; segretari comunali e provinciali; dirigenti sanitari; enti pubblici di ricerca; lavoro pubblico; società partecipate da pubbliche amministrazioni; servizi pubblici locali; procedimenti giurisdizionali della Corte di conti; modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi.

Si ricorda che il disegno di legge fa parte degli interventi di riforma della pubblica amministrazione preannunciati dal Ministro per la pubblica amministrazione nel mese di maggio 2014, a chiusura di **una consultazione pubblica**, che in una prima parte (relativamente alle misure di maggiore urgenza) avevano trovato applicazione nel decreto-legge pubblica amministrazione D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 114/2014.

In questa sede si dà conto del contenuto del testo, evidenziando le modifiche più significative intervenute durante l'esame in Commissione. Per una illustrazione ampia del contenuto originario del disegno di legge - corredata di analisi normative - si rinvia al [dossier n. 303/1 del 12 maggio 2015](#).

Articolo 1 - Carta della cittadinanza digitale

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

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

A tal fine, i decreti legislativi, con invarianza delle risorse disponibili a legislazione vigente, dovranno modificare il codice dell'amministrazione digitale - CAD (D.Lgs. 82/2005) e (come specificato in sede referente, lett. *m*)) coordinare le disposizioni in materia contenute anche in provvedimenti diversi dal CAD.

Una modifica apportata al testo dalla Commissione in sede referente, autorizza il Governo anche a disporre la **delegificazione** delle disposizioni contenute nel CAD. A tale modifica si collega la previsione, anch'essa aggiunta in sede referente (lett. *i*), che pone al legislatore delegato il compito di semplificare il CAD in modo da contenere esclusivamente principi di carattere generale.

Il termine per l'esercizio della delega è fissato in dodici mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'esercizio della delega è subordinato al rispetto di una dettagliata serie di principi e criteri direttivi, in parte modificati e integrati in sede referente.

Un primo gruppo di principi e criteri direttivi introduce una serie di misure volte a **favorire l'accesso dell'utenza ai servizi delle amministrazioni pubbliche in maniera digitale**, tra i quali:

- la definizione di un livello minimo delle prestazioni in materia di servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche ed in particolare in relazione alla qualità, fruibilità, accessibilità, tempestività e (come aggiunto in sede referente) sicurezza di detti servizi;
- la piena applicazione del principio "innanzitutto digitale" (cd. *digital first*, in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle p.a.);
- il potenziamento della connettività a banda larga e ultralarga e dell'accesso alla rete *internet* presso gli uffici pubblici, dando priorità - come previsto dalle modifiche apportate in Commissione, che recepiscono la [risoluzione 8-00110](#) approvata dalla IX Commissione della Camera nella seduta del 13 maggio 2015 - ai settori scolastico, sanitario e turistico, prevedendo per quest'ultimo una unica rete WiFi ad accesso libero accessibile attraverso autenticazione tramite il sistema pubblico di identità digitale (un'ulteriore modifica prevede che anche la porzione di banda non utilizzata negli uffici pubblici sia messa a disposizione degli utenti anche non residenti con autenticazione attraverso il sistema pubblico di identità digitale);
- la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici;
- l'armonizzazione della disciplina del Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID) volto ad assicurare l'utilizzo del c.d. PIN unico;
- la promozione dell'elezione del domicilio digitale;

In sede referente sono stati aggiunti i seguenti principi e criteri direttivi:

- la diffusione dell'informazione sugli strumenti di sostegno della maternità e della genitorialità attraverso l'utilizzo del sito INPS;
- l'adeguamento dell'ordinamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche. Si tratta di materia disciplinata dal [Regolamento \(UE\) n. 910/2014](#) del 23 luglio 2014 che si applicherà automaticamente a decorrere dal 1° luglio 2016;
- l'individuazione del pagamento digitale, compresi i micropagamenti del credito telefonico, come mezzo principale di pagamento nei confronti delle p.a. e degli esercenti di pubblica utilità.

Un secondo gruppo di principi e criteri direttivi attiene alla **riforma dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni**. Essi dispongono, in particolare:

- la razionalizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione tra le p.a., favorendo (come previsto da una modifica approvata in Commissione) l'uso di *software open source*;
- la razionalizzazione dei meccanismi e delle strutture di *governance* della

Modificare il
Codice
dell'amministrazione
digitale

Favorire
l'accesso digitale
ai servizi delle
amministrazioni
pubbliche

Governance
digitale

digitalizzazione, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile per il digitale;

- la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche;
- la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia di digitale;
- la digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della *performance* (criterio introdotto in sede referente).

Un terzo gruppo di principi e criteri direttivi, infine, riguarda la formulazione dei decreti delegati, prevedendo il **coordinamento con la normativa vigente** (anche di fonte UE, come precisato in sede referente) e l'**indicazione espressa delle norme abrogate**. Un ulteriore principio, introdotto in sede referente, pone al legislatore delegato il compito di prevedere misure per realizzare la **prevalenza** della normativa dell'amministrazione digitale rispetto alle normative di settore e per garantire la più ampia applicazione di tale normativa.

Coordinamento
con la
normativa
vigente

Articolo 2 - Conferenza di servizi

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

Riordino della
disciplina della
conferenza di
servizi

I numerosi principi e criteri direttivi sono volti principalmente ad assicurare la semplificazione dei lavori e la certezza dei tempi. Essi prevedono, in particolare:

- la **riduzione** dei casi di **obbligatorietà** della convocazione della conferenza di servizi;
- la ridefinizione dei **tipi** di conferenza;
- l'introduzione di modelli di **istruttoria pubblica** per l'adozione di provvedimenti di interesse generale, per garantire la partecipazione "anche telematica" (come precisato in sede referente) degli interessati al procedimento;
- la semplificazione dei lavori della conferenza, attraverso l'utilizzo di servizi strumenti informatici;
- la **riduzione dei termini** e la **certezza dei tempi** della conferenza;
- la revisione dei meccanismi decisionali attraverso: la previsione del principio della **prevalenza delle posizioni espresse** in sede di conferenza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie; precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso ovvero di dissenso da parte delle amministrazioni competenti; una disciplina del calcolo delle presenze e delle maggioranze volta ad assicurare la celerità dei lavori della conferenza; previsione del **silenzio assenso** qualora le amministrazioni, comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente, non si esprimano entro il termine dei lavori della conferenza; definizione di **meccanismi e termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici** nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla **tutela dell'ambiente**, del **paesaggio**, del **patrimonio storico-artistico**, della **salute** o della **pubblica incolumità**, in modo da pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti; la previsione – a seguito di una modifica introdotta in sede referente - per le predette amministrazioni della possibilità di attivare procedure di riesame;
- definizione di limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti;
- possibilità per le amministrazioni di "sollecitare l'amministrazione procedente" – come previsto in sede referente - ad assumere determinazioni in via di autotutela (revoca e annullamento d'ufficio) purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini (il testo approvato dal Senato prevedeva invece la diretta assunzione da parte delle amministrazione partecipanti alla conferenza di assumere le determinazioni in via di autotutela).

Articolo 3 - Silenzio assenso tra PA e tra PA e gestori di servizi pubblici

L'**articolo 3** introduce nella legge sul procedimento amministrativo (**L. n. 241/1990**) il nuovo istituto generale del **silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche** (nuovo articolo 17-*bis*). Esso trova applicazione nelle ipotesi in cui per l'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi sia prevista l'acquisizione di assensi, concertati o nulla osta di competenza di altre amministrazioni pubbliche. Queste ultime sono tenute a comunicare le

Silenzio
assenso tra pa

rispettive decisioni all'amministrazione proponente entro 30 giorni, decorsi inutilmente i quali, l'assenso, il concerto o il nulla osta s'intende acquisito. Nel corso dell'esame in sede referente, l'istituto è stato esteso anche alle ipotesi in cui sia necessario l'assenso, il concerto o il nulla-osta di **gestori di beni e/o servizi pubblici**.

Il termine può essere interrotto, una sola volta, qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso faccia presenti esigenze istruttorie o presenti richieste di modifica, motivate e formulate entro lo stesso termine. In tali casi, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento.

In caso di **mancato accordo tra le amministrazioni** coinvolte, **il Presidente del Consiglio**, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, **decide** sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento (viene in tal modo disciplinata non un'ipotesi di silenzio assenso, ma un meccanismo di superamento del dissenso tra amministrazioni). In sede referente, la previsione è stata limitata al mancato accordo tra **amministrazioni 'statali'**.

Intervento del
Presidente del
Consiglio

La disciplina si applica anche nel caso di amministrazioni preposte alla **tutela ambientale, paesaggistico-territoriale**, dei **beni culturali** e della **salute** dei cittadini; in tal caso il termine è di 60 giorni. Nel corso dell'esame in sede referente, è stato precisato che anche in tal caso è ammissibile l'intervento del Presidente del Consiglio.

Articolo 3-bis - Semplificazione procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali

L'articolo 3-*bis* prevede l'emanazione di un **regolamento di delegificazione**, con cui sono dettate norme di **semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi**, sulla base delle seguenti norme generali regolatrici della materia:

Delegificazione
dei procedimenti
amministrativi
relativi ad
attività
produttive

a) individuazione dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti **insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali**, ai quali possono essere applicate le seguenti misure:

- previsione, per ciascun procedimento, dei relativi termini, ridotti in misura non superiore alla metà rispetto a quelli applicabili ai sensi della normativa vigente;

- previsione, per ciascun procedimento, di poteri sostitutivi, da attribuire di regola al Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con possibilità di delega al prefetto; per l'esercizio di tali poteri il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Prefetto possono avvalersi di una unità tecnica, composta da personale designato dalla conferenza unificata;

- previsione, in caso di coinvolgimento di amministrazioni regionali o locali, di forme di raccordo per la definizione dei termini e dei poteri sostitutivi;

b) individuazione in concreto da parte del Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei tipi di procedimento indicati, dei singoli interventi con positivi effetti sull'economia o sull'occupazione, per i quali adottare le predette misure.

Il regolamento è emanato entro 180 giorni, previa intesa in sede di conferenza unificata (che si aggiunge alla procedura generale che prevede un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti).

Articolo 4 - Attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa

L'**articolo 4** reca una delega al Governo, da esercitarsi entro dodici mesi:

- per la **precisa individuazione dei procedimenti**:
- oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (**SCIA**), ai sensi dell'art. 19 della legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990);

- oggetto di **silenzio assenso**, ai sensi dell'art. 20 della legge della legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990);

- per i quali è necessaria l'**autorizzazione espressa**;
- per i quali è sufficiente una **comunicazione preventiva**. In sede referente è stato eliminato il riferimento alla legislazione vigente per l'individuazione di questi procedimenti;

- per l'introduzione della **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti.

SCIA, silenzio
assenso,
autorizzazione
espressa,
comunicazione
preventiva

La delega è esercitata sulla base dei:

- **principi e criteri direttivi** desumibili dai richiamati articoli 19 e 20 della legge sul procedimento amministrativo, che disciplinano la SCIA ed il silenzio-assenso;
- principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi;
- principi di ragionevolezza e proporzionalità.

I principi e criteri direttivi non sono dunque esplicitati ma sono individuati *per relationem*, con riferimento alla disciplina vigente, nazionale ed europea, come appare appropriato per una delega di tipo «ricognitivo» o «compilativo».

Nel corso dell'esame in sede referente è stata introdotta, nell'ambito della delega, la previsione dell'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

Come rilevato dal Comitato per la legislazione i principi e criteri direttivi non sono esplicitati bensì sono individuati *per relationem*, con riferimento alla disciplina vigente, nazionale ed europea, come appare appropriato per una delega di tipo «ricognitivo» o «compilativo». L'individuazione dei principi e criteri direttivi *per relationem* restringe l'ampiezza del potere dispositivo conferito al legislatore delegato; infatti, è proprio nel caso delle deleghe non innovative che la Corte costituzionale ha ammesso che i principi e criteri direttivi, in luogo di essere puntualmente esplicitati, possano essere ricavabili anche *per relationem*, mediante rinvio al diritto vigente (sentenze n. 52 e 53 del 2005, n. 174 del 2005 e n. 341 del 2007), in quanto «La necessità della indicazione di principi e di criteri direttivi idonei a circoscrivere le diverse scelte discrezionali dell'esecutivo riguarda i casi in cui la revisione ed il riordino comportino l'introduzione di norme aventi contenuto innovativo rispetto alla disciplina previgente, mentre tale specifica indicazione può anche mancare allorché le nuove disposizioni abbiano carattere di sostanziale conferma delle precedenti» (sentenza n. 350 del 2007, che riprende la n. 66 del 2005 e la n. 239 del 2003). *Alla luce di tali considerazioni, qualora si intendesse conferire al Governo una delega di contenuto innovativo, sarebbe conseguentemente necessario individuare principi e criteri direttivi specifici, diversi da quelli già desumibili dall'ordinamento; ciò parrebbe comunque necessario con riferimento all'oggetto di delega relativo all'introduzione della "disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa", oggetto che sembra riferibile a una delega di tipo innovativo, e non solamente di tipo compilativo.*

Nel corso dell'esame in sede referente è stata infine modificata la procedura per l'adozione dei decreti legislativi, prevedendo l'intesa - anziché il parere - in sede di Conferenza unificata e abbreviando da 45 a 30 giorni il termine per l'acquisizione della predetta intesa e del parere del Consiglio di Stato.

Articolo 5 - Autotutela amministrativa

L'**articolo 5, modificato in sede referente**, non contiene disposizioni di delega, bensì introduce, con efficacia immediata, alcune modifiche alla legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990), con particolare riferimento all'esercizio dei poteri di autotutela da parte delle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo (**comma 1, lettera a**), l'articolo modifica la disciplina della **segnalazione certificata di inizio attività** (SCIA) - contenuta nell'[art. 19 della L. n. 241/1990](#) - delimitando con maggiore precisione i poteri dell'amministrazione nei confronti dei privati in seguito all'avvio dell'attività. In particolare, si specifica l'obbligo dell'amministrazione di motivare l'invito a regolarizzare l'attività e di indicare al privato le misure da adottare a tal fine. Sono inoltre tipizzate e limitate le determinazioni che l'amministrazione può adottare in via di autotutela.

In seguito alle modifiche apportate in sede referente, l'articolo 5 interviene direttamente anche sulla **disciplina del silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte** e della sospensione del provvedimento amministrativo.

Quanto al primo, viene previsto che nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda, l'amministrazione competente conserva il potere di assumere determinazioni in via di autotutela solo mediante la revoca del provvedimento (ai sensi dell'art. 21-*quinquies*); viene invece meno il potere dell'amministrazione di ricorrere all'annullamento d'ufficio (ai sensi dell'art. 21-*nonies*) (**nuova lettera a-bis**) del **comma 1**, che novella l'[art. 20 della legge n. 241/1990](#)).

Si ricorda che, dopo le modifiche introdotte dal D.L. 133/2014 (conv. L. 164/2014), la **revoca** è ammessa: a) per sopravvenuti motivi di pubblico interesse; b) nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento; c) di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici. La revoca non elimina retroattivamente il provvedimento revocato, ma determina l'inidoneità dello stesso a produrre ulteriori effetti: ha pertanto efficacia *ex nunc*. Qualora da essa derivi pregiudizio in danno dei soggetti direttamente interessati, la pubblica amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Diversamente, l'**annullamento d'ufficio**, che produce effetti *ex tunc*, presuppone l'illegittimità originaria del provvedimento, ex art. 21-*octies*, co. 1, della legge n. 241 del 1990, l'interesse pubblico alla sua rimozione, diverso dal mero ripristino della legalità e l'assenza di posizioni consolidate in capo ai destinatari.

In materia di sospensione, la **nuova lettera b-bis)** del comma 1 innova la disciplina vigente, in base alla quale l'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonchè ridotto per sopravvenute esigenze ([art. 21-*quater*, co. 2, della L. 241/1990](#)). La novella specifica che in ogni caso la **sospensione** del provvedimento amministrativo **non** può essere disposta o perdurare **oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio** di cui all'art. 21-*nonies*, L. n. 241/1990, modificato ai sensi delle disposizioni precedenti (termine ragionevole, non superiore a 18 mesi per provvedimenti attributivi di vantaggi economici).

Sospensione

Sono poi introdotte alcune modifiche alla disciplina delle **sanzioni amministrative** previste dalla legge sul procedimento amministrativo. In particolare, viene abrogata la disposizione che sancisce l'applicabilità al privato che ha avviato l'attività avvalendosi di un procedimento semplificato (SCIA o silenzio assenso), in contrasto con la normativa vigente, delle sanzioni amministrative previste per il privato che ha agito senza il titolo richiesto dalla legge (**lettera b**), che abroga l'art. 21, comma 2, l. proc.).

Sanzioni amministrative

Inoltre, l'articolo interviene sulla disciplina generale del potere di **annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi**, in base alla quale, secondo la normativa vigente, l'amministrazione può ricorrere "entro un termine ragionevole" dall'adozione del provvedimento ed in presenza dei presupposti richiesti dalla legge (art. 21-*nonies*, L. n. 241/1990). La modifica prevista dal **comma 1, lettera c)** introduce un **termine** ultimo per l'annullamento, stabilendo che **non deve essere comunque superiore a diciotto mesi** dal momento dell'adozione del provvedimento di primo grado. Tale vincolo temporale è introdotto per i soli casi di **annullamento d'ufficio di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**, salvo che si tratti di provvedimenti conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato. In questo caso, infatti, l'annullamento può essere disposto anche una volta decorso il termine. Un emendamento approvato in sede referente, letto alla luce della precedente lettera a-*bis*), ha escluso i provvedimenti formati a seguito di silenzio-assenso dall'applicazione dell'annullamento d'ufficio.

Annullamento d'ufficio

Infine, il **comma 2** dispone l'abrogazione dell'[art. 1, co. 136, L. n. 311/2004](#), che disciplina una ipotesi specifica di annullamento prevista con la finalità di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche la cui disciplina è differente da quella generale dell'annullamento di ufficio dettata dall'art. 21-*nonies*, L. n. 241/1990.

Articolo 6 - Trasparenza delle PA

L'**articolo 6** reca una delega al Governo avente per oggetto la riforma della disciplina della **pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni** da parte delle pubbliche amministrazioni contenute nel decreto legislativo n. 33 del 2013, recante la disciplina generale della materia, emanato in attuazione della legge n. 190/2012 (la cd. 'legge anticorruzione' o 'legge Severino').

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

corruzione.

Oltre a richiamare i **principi** e i **criteri direttivi** della **delega originaria**, l'articolo in esame introduce alcuni ulteriori principi (**comma 1**).

Alcuni principi rientrano nell'**ambito originario della delega** prevista dalla cd. legge anticorruzione e prevedono:

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

Altri principi riguardano aspetti attualmente non disciplinati dal decreto legislativo n. 33/2013:

- precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del **Piano nazionale anticorruzione**, dei piani per la prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa. Si tratta di materia allo stato disciplinata direttamente dalla 'legge anticorruzione (L. 190/2012) (lett. c-bis, introdotta in sede referente); [Piani anticorruzione](#)
- definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali, dei diritti dei **membri del Parlamento** inerenti all'**accesso ai documenti amministrativi** e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa (lett. c-quater, che riproduce il contenuto della lett. b) del testo trasmesso dal Senato); [Diritto di accesso dei parlamentari](#)
- riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati. Questo principio è volto all'introduzione nel nostro ordinamento di una sorta di **Freedom of information act (FOIA)** (lett. c-sexies introdotta in sede referente); [Freedom of information act](#)
- semplificazione delle procedure di iscrizione nelle **white list** (ossia negli elenchi dei soggetti non a rischio di infiltrazione mafiosa ai fini della partecipazione agli appalti pubblici) e previsione di un monitoraggio semestrale, per l'aggiornamento degli elenchi costituiti presso le prefetture (lett. c-sexies introdotta in sede referente); [White list](#)
- previsione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia di accesso, di procedure di ricorso all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e di tutela giurisdizionale ai sensi del codice del processo amministrativo (lett. c-sexies introdotta in sede referente).

Il **comma 2** reca il procedimento di adozione dei decreti legislativi in materia di trasparenza, prevedendo, tra l'altro, l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, oltre che delle competenti Commissioni parlamentari. I primi due pareri sono resi entro 30 giorni dalla data di trasmissione. Tale termine, nel testo licenziato dal Senato pari a 45 giorni, è stato così ridotto nel corso dell'esame in sede referente.

Il **comma 2-bis** introdotto nel corso dell'esame in Commissione, delega il Governo - nelle more della realizzazione del sistema unico nazionale delle intercettazioni - all'adozione di uno o più decreti legislativi per la **ristrutturazione e razionalizzazione delle spese per intercettazioni**. [Razionalizzazione della spesa per intercettazioni](#)

La realizzazione di un "sistema unico" nazionale delle intercettazioni era stato previsto dalla legge finanziaria del 2008 (L. 244/2007, art. 2, commi 82 e 83). Tale sistema (che doveva essere avviato entro il 31 gennaio 2008 ma è tuttora inattuato) avrebbe dovuto essere articolato su base distrettuale di Corte d'appello con finalità, essenzialmente, di

riduzione delle spese connesse alle operazioni di intercettazione (remunerazione degli operatori delle comunicazioni; acquisizione dei tabulati telefonici; noleggio dei macchinari).

Dopo che il D.L. 95/2012 (art. 1, comma 26) aveva previsto che il Ministero della giustizia adottasse, dal 2013, misure volte alla razionalizzazione dei costi, la legge 228/2012, legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 22), modificando il Codice delle comunicazioni elettroniche, prevedeva che i risparmi di spesa fossero conseguiti stabilendo (con decreto del Ministero della Giustizia) un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici, determinato anche in considerazione del numero e della tipologia delle prestazioni complessivamente effettuate nell'anno precedente. Sul punto, l'ultima *Relazione sullo stato delle spese di giustizia*, trasmessa al Parlamento dal Ministro della giustizia l'8 agosto 2014 riferisce dei ritardi nei lavori del tavolo di lavoro cui partecipano anche i Capi delle Procure più rappresentative (sul piano della spesa per intercettazioni) e che dovrebbe concludersi (a seguito di gara unica nazionale divisa in più lotti) con la scelta delle società di noleggio degli apparati cui affidare il servizio in modo da conseguire consistenti risparmi di spesa (la direttiva per la gara unica nazionale è stata, peraltro, già emanata dal ministro della giustizia il 23 febbraio 2013, n.d.r.). L'affidamento dei servizi di intercettazione agli operatori dovrebbe, infatti, avvenire avvalendosi delle procedure concorsuali di cui al Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, il processo per individuare i soggetti cui affidare il servizio è risultato particolarmente complesso, stante anche la necessità di soddisfare le esigenze investigative degli uffici giudiziari, di assicurare una elevata qualità del servizio ed evitare, nel contempo, la formazione di mercati di monopolio. Pertanto – riferisce la indicata Relazione – "sulla base di informazioni assunte presso il competente Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, è plausibile che la riorganizzazione del servizio in atto potrà produrre gli effetti sperati soltanto a decorrere dal prossimo esercizio finanziario". Analogamente "anche il processo con il quale si dovrà stabilire un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi degli operatori telefonici potrà produrre gli effetti stimati, in termini di risparmi di spesa, a decorrere dal prossimo esercizio".

La delega (il cui termine di esercizio è stabilito in **8 mesi** dalla vigenza del d.d.l. in esame) va attuata secondo una specifica serie di **principi e criteri direttivi** ovvero:

- a) la revisione delle voci di listino (il risparmio di spesa deve essere almeno del 50% rispetto a quanto consegue alle attuali tariffe);
- b) l'adozione di un tariffario per prestazioni in base al costo medio, per tipo di attività (rilevato dall'amministrazione giudiziaria nel biennio precedente) e da cui derivi un risparmio di almeno il 50% di spesa complessiva;
- c) l'adozione di criteri per l'adeguamento della remunerazione delle operazioni di intercettazioni, in conseguenza delle innovazioni tecnologiche e organizzative;
- d) il coordinamento dei contenuti del TU giustizia, anche per velocizzare i pagamenti agli operatori;
- e) l'abrogazione di ogni altra disposizione incompatibile con i principi direttivi indicati.

Il **comma 2-ter** detta la procedura per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in materia di intercettazioni, sui quali è previsto il parere del Consiglio di Stato nonché quello delle competenti Commissioni parlamentari.

Il **comma 3** prevede, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del d.d.l. in esame, la possibile adozione - sulla base dei rispettivi criteri direttivi - di decreti legislativi correttivi e integrativi dei decreti adottati ai sensi dell'articolo 6 (comma 1 e 2-bis).

Articolo 7 - Riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato

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

Nel corso dell'esame in sede referente è stata introdotta un'ulteriore previsione (comma 1-bis) volta a prevedere che con dPCM - da adottare entro 6 mesi dall'entrata in vigore del primo dei decreti attuativi - vengano definiti criteri per una **ricognizione** delle funzioni e delle competenze attribuite a soggetti pubblici, inclusi quelli oggetto di riordino in base alla delega (da effettuare entro 1 anno dall'adozione dei provvedimenti di riordino) - con la **finalità di semplificazione dell'esercizio di funzioni pubbliche** secondo criteri di trasparenza, efficienza, economicità, coordinamento del rapporto tra amministrazioni dello Stato e degli enti locali.

I decreti legislativi sono adottati previo parere della conferenza unificata e del Consiglio di Stato, nonché delle competenti Commissioni parlamentari (comma 2).

E' altresì attribuita una **delega per le disposizioni integrative e correttive** dei decreti

legislativi, che possono essere adottate entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi (comma 3).

I **principi e criteri direttivi** della nuova delega presentano un contenuto ampio e tra loro parzialmente disomogeneo.

La **lettera a)** stabilisce principi e criteri che trovano applicazione nella riorganizzazione dell'amministrazione statale, sia centrale sia periferica: alcuni di essi rivestono carattere generale (come la riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali, la soppressione o il riordino degli uffici per l'eliminazione di duplicazioni o sovrapposizioni) mentre altri riguardano specifici settori o amministrazioni.

Aministrazione
statale

Tra questi ultimi, anche alla luce delle modifiche approvate in sede referente, è disposto che:

- vengano adottati i **provvedimenti conseguenti alla ricognizione degli enti pubblici e di quelli cui lo Stato contribuisce in via ordinaria** operata sulla base di un sistema informatico di acquisizione di dati e di proposte di razionalizzazione, alimentato dalle amministrazioni statali competenti;

L'art. 17, co. 1 del DL 90/2014 (richiamato espressamente dal testo affinché vengano adottati i provvedimenti conseguenti alla relativa ricognizione) prevede che decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, l'elenco delle amministrazioni adempienti e di quelle non adempienti all'obbligo di inserimento sia pubblicato nel sito internet istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri e, decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, è vietato alle amministrazioni, con riferimento agli enti per i quali i dati e le proposte non siano stati immessi, il compimento di qualsiasi atto nei confronti dei suddetti enti, compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi.

- sia data completa attuazione alla previsione (di cui all'art. 20 del D.L. 90/2014) che prevede lo **scioglimento dell'Associazione Formez PA** e la nomina di un **commissario straordinario** (con la conseguente decadenza degli organi dell'Associazione, fatta eccezione per l'assemblea e il collegio dei revisori) al quale compete la **proposta di un piano** delle politiche di sviluppo delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali che salvaguardi i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari dell'Associazione ed individui eventuali nuove forme per il perseguimento delle suddette politiche.

Al contempo, è prevista la **razionalizzazione** e il potenziamento dell'efficacia **delle funzioni di polizia** al fine di una migliore cooperazione sul territorio; il riordino dei **corpi di polizia provinciale**, in coerenza con la riforma delle province (L. 56/2014), escludendo in ogni caso la confluenza nelle Forze di Polizia. In proposito, si ricorda che l'art. 5 del DL 78/2015, in corso di conversione, dispone il transito del personale dei corpi di polizia provinciale nei ruoli della polizia municipale.

Forze di polizia

Uno specifico principio riguarda il riordino delle funzioni di polizia ambientale con la conseguente **riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato** e il suo **eventuale assorbimento in altra Forza di polizia**, fermo restando la garanzia del mantenimento degli attuali livelli di tutela ambientale, la salvaguardia delle professionalità esistenti e, come aggiunto in sede referente, il mantenimento della corrispondenza tra funzioni trasferite e transito di personale. In sede referente, è stato aggiunto un ulteriore criterio che prevede, in relazione all'eventuale assorbimento del Corpo forestale dello Stato in altra Forza di polizia, la **riorganizzazione complessiva degli ordinamenti del personale** anche di tutte le **Forze di polizia** (ossia Polizia di Stato, Polizia penitenziaria e Corpo forestale (a ordinamento civile) e Carabinieri e Guardia di finanza (a ordinamento militare), secondo i seguenti criteri:

Corpo forestale
dello Stato

- revisione generale della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione di carriera, prevedendo l'eventuale unificazioni di ruoli e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, ferme restando le peculiarità ordinamentali di ciascuna Forza di polizia;
- previsione che, in caso di assorbimento del Corpo forestale, il transito avvenga complessivamente in una sola altra Forza di polizia o, per contingenti limitati, in altre Forze di polizia, in corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite, o, infine, in altre amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, ferma restando la corresponsione, nella forma dell'assegno *ad personam* della differenza di trattamento percepito;
- utilizzo di una quota dei risparmi di spesa ottenuti, non superiore al 50 per cento, da parte delle forze di polizia interessate al riordino in esame.

Riguardo al Corpo forestale dello Stato, il testo (comma 4) contiene una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle quali restano ferme tutte le attribuzioni spettanti ai rispettivi **Corpi forestali regionali** e provinciali ad oggi esercitate, anche con riferimento alle funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria secondo la disciplina vigente in materia, salve - come aggiunto in sede referente - le diverse determinazioni organizzative, da adottare con norme di attuazione degli Statuti, che comunque garantiscano il **coordinamento in sede nazionale** delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché la sicurezza ed i controlli nel settore agroalimentare. Restano altresì ferme le funzioni attribuite ai Presidenti delle Regioni e delle Province in materia di **funzioni prefettizie**, in conformità a quanto disposto dagli Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Riguardo alla necessità di assicurare un "coordinamento in sede nazionale" delle predette funzioni si ricorda che in materia di foreste e di corpo forestale le regioni a statuto speciale hanno competenza legislativa 'esclusiva', vale a dire «in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni».

In sede referente è stata introdotta la previsione della riforma dell'ordinamento e della disciplina del personale del **Corpo nazionale dei vigili del fuoco**, attraverso la modifica del D.Lgs. 139/2006, relativo all'ordinamento, funzioni e compiti del Corpo, e del D.Lgs. 217/2005, riguardante i ruoli e le qualifiche del personale. A tal proposito, la delega prevede espressamente la soppressione, la modifica e l'eventuale istituzione di ruoli e qualifiche.

Vigili del fuoco

Sono state, inoltre, inserite in Commissione alcune previsioni tra cui:

- **l'istituzione del numero unico europeo 112** su tutto il territorio nazionale con centrali operative da realizzare in ambito regionale secondo modalità stabilite dai protocolli di intesa. Si tratta di un numero telefonico di emergenza unico in tutti i paesi dell'Unione europea;

Numero unico
112

Si ricorda che sul numero unico europeo era stata avviata dalla Commissione europea, in data 10 aprile 2006, una procedura di infrazione verso l'Italia (2006/2114). Con il [decreto del ministro delle comunicazioni 22 gennaio 2008](#) sono state disposte prime misure relative al "Numero unico di emergenza europeo 112".

- è stata inserita la **lettera a-bis)** in materia di riorganizzazione delle **forze operanti in mare**. In particolare, si prevede l'eliminazione delle duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, nonché l'ottimizzazione di mezzi e infrastrutture, anche mediante forme obbligatorie di gestione associata, con rafforzamento del coordinamento tra Corpo delle capitanerie di porto e Marina militare, nella prospettiva di una eventuale maggiore integrazione, ferma restando l'organizzazione, anche logistica, e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti di polizia da parte delle Forze di polizia;

Forze operanti
in mare

Si ricorda che attualmente il Corpo delle capitanerie di porto è un corpo della marina militare con dipendenza funzionale da vari ministeri che si avvalgono della loro opera; il corpo è inquadrato funzionalmente ed organizzativamente nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al quale si riconducono i suoi principali compiti istituzionali; il Corpo, inoltre, opera in regime di dipendenza funzionale dai diversi Dicasteri, tra i quali il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, che si avvalgono della sua organizzazione e delle sue competenze specialistiche. primo fra tutti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La **lettera b)** indica principi e criteri riferibili esclusivamente alla riorganizzazione dell'amministrazione centrale, focalizzando in particolare il campo di intervento sul **rafforzamento del ruolo di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri e sulle conseguenti funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri**. La delega - come modificata in sede referente - prevede l'applicazione, in via generale, dei principi e criteri direttivi individuati dalla legge 59/1997 (c.d. legge Bassanini) in materia di razionalizzazione e riordino delle amministrazioni e l'applicazione delle previsioni dell'art. 5 L. 400/1988, che disciplina le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri dando attuazione all'art. 95 Cost.. Tra i principi si prevede altresì l'esame da parte del Consiglio dei ministri delle designazioni e nomine di competenza ministeriale, nonché una nuova disciplina degli uffici di diretta collaborazione e il rafforzamento delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio nella vigilanza sulle agenzie governative nazionali.

Presidenza del
Consiglio dei
ministri

In sede referente è stato aggiunto un ulteriore criterio, che riguarda l'introduzione di una **maggiore flessibilità nella disciplina dell'organizzazione dei ministeri**, in particolare, mediante revisione del procedimento di adozione dei regolamenti di organizzazione ed

Ministeri

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

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

Nel corso dell'esame in Commissione è stata riformulato il principio di delega di cui alla **lettera c)** in materia di **riorganizzazione delle funzioni** oggi svolte dagli uffici del **Pubblico registro automobilistico (P.R.A.)** e dalla **Direzione generale per la motorizzazione** del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Nel testo originario, il principio prevedeva l'eventuale accorpamento delle due strutture, nonché l'introduzione di un'unica modalità archiviazione per arrivare al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi. Si prevede ora, a seguito delle modifiche approvate in Commissione, in luogo dell'eventuale accorpamento di PRA e direzione generale per la motorizzazione, l'eventuale trasferimento, previa valutazione della sostenibilità organizzativa ed economica, delle funzioni svolte dagli uffici del PRA al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. E' stato inoltre precisato che l'unica modalità di archiviazione dei dati di proprietà e di circolazione potrà essere posta in essere anche attraverso l'eventuale istituzione di un'Agenzia o altra struttura sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

P.R.A.

La **lettera d)**, con esclusivo riferimento all'amministrazione statale periferica, prevede la razionalizzazione della rete delle prefetture – Uffici territoriali del Governo (UTG), mediante **riduzione del numero delle prefetture** in base a specifici criteri e **trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato**, con sede unica sul territorio, in cui confluiscono tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato in modo da rappresentare il punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini. Al prefetto sono attribuite le funzioni di direzione e di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte del nuovo ufficio territoriale, anche modificando la normativa in materia di poteri sostitutivi (come specificato in sede referente) nonché la responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Prefetture -
UTG

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

Ordinamento
sportivo

In sede referente, il principio di delega di cui alla lettera e) è stato integrato con la previsione della "razionalizzazione riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente **le autorità portuali**, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di Autorità di sistema nonché alla *governance* e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti". In proposito si ricorda che il piano nazionale della portualità e della logistica, previsto dall'articolo 29 del decreto-legge n. 133/2014 e trasmesso alle Camere per l'espressione del parere parlamentare, prevede, tra le altre cose, una riforma dell'organizzazione dei porti italiani, volta a superare la dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti, a favore di strutture di governo unitarie per sistemi portuali multi-scalo. In particolare, il piano prevede,

Autorità portuali

attraverso il ricorso agli idonei strumenti legislativi di modifica della legge n. 84/1994, l'istituzione di autorità di sistema portuale in numero non superiore a quello dei porti collocati nella rete centrale (*Core Network*) delle reti TEN-T (e cioè Ancona, Augusta, Bari, Cagliari, Gela, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia).

Articolo 7-bis - Ordine al merito della Repubblica Italiana

L'**articolo 7-bis**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, modifica la disciplina del Consiglio dell'Ordine «Al merito della Repubblica italiana», una delle principali onorificenze dello Stato, attraverso novella della legge istitutiva dell'Ordine (L. 178/1951). In particolare si prevede:

Modifiche al Consiglio dell'Ordine

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

Articolo 8 - Camere di commercio

L'**articolo 8** reca una **delega legislativa per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio**, industria, artigianato e agricoltura. Il decreto legislativo dovrà essere emanato entro dodici mesi nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi, tra cui: rideterminazione del diritto annuale, riduzione del numero delle circoscrizioni territoriali in cui le camere di commercio svolgono le loro funzioni (da 105 a 60), ridefinizione dei compiti e delle funzioni, riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese, definizione da parte del Ministero dello sviluppo economico, sentita l'Unioncamere, di standard nazionali di qualità delle prestazioni, riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, e, infine introduzione di una disciplina transitoria che ne assicuri la sostenibilità finanziaria. Inoltre il decreto legislativo dovrà essere adottato su proposta Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata del Consiglio di Stato. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

La delega al riordino delle camere di commercio

Nel corso dell'esame sono state apportate alcune modifiche al testo dell'articolo in esame. In particolare:

- la riduzione delle circoscrizioni territoriali mediante accorpamento di più camere di commercio deve tener conto della soglia dimensionale minima di 75.000 (prima era 80.000) imprese iscritte o annotate nel registro delle imprese;
- le operazioni di accorpamento, cessione e conferimento di immobili e di partecipazioni devono essere fiscalmente neutrali, attraverso l'eventuale esenzione dalle imposte indirette, con esclusione dell'I.V.A.
- la riduzione del numero dei componenti degli organi camerali, nel caso avvenga per accorpamento, deve essere fatta in modo equilibrato, favorendo il mantenimento dei servizi sul territorio.

Inoltre, tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, è stata inserita anche la previsione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di approvazione della presente legge.

Articolo 9 - Dirigenza pubblica e valutazione

L'**articolo 9** delega il Governo alla revisione della disciplina in materia di **dirigenza pubblica** e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, sulla base dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

A seguito di alcune modifiche approvate in sede referente le deleghe legislative sulla dirigenza pubblica e quelle per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (di cui all'art. 13) possono essere esercitate **congiuntamente, purché nel termine di 12 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge in esame. In tale caso, per l'adozione dei decreti legislativi (uno o più) si applica la procedura individuata all'articolo 12 che reca procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative (ai fini dell'elaborazione di testi unici nelle materie del lavoro alle dipendenze delle pp.aa., di

Termini e procedura per l'esercizio delle deleghe

partecipazione societaria delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale).

La procedura dell'art. 12 si differenzia da quella indicata all'art. 9 (dirigenza pubblica) per i seguenti aspetti: ai fini dell'iniziativa, sempre posta in capo al Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, è previsto il **concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati**; per quanto riguarda i pareri parlamentari, è chiamata a pronunciarsi anche la **Commissione parlamentare per la semplificazione** (oltre alle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari) sempre nel termine di 60 giorni dalla data di trasmissione. Resta ferma per entrambe le procedure di delega la necessità di acquisire i pareri della Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) e del Consiglio di Stato (da esprimere entro 45 giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo), nonché il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare" ed un meccanismo di scorrimento dei termini di 90 giorni per la delega se il termine previsto per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza del termine previsto dalla legge o successivamente.

Di conseguenza:

- per l'esercizio della **delega in materia di dirigenza** (art. 9) si applica la procedura di cui all'art. 12 se esercitata congiuntamente a quella per la definizione di un testo unico sul lavoro alle dipendenze delle PA, i cui criteri direttivi sono previsti all'art. 13 (e quindi entrambe nel termine di 12 mesi più 90 giorni di eventuale scorrimento);
- per l'esercizio della **delega sul riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** (art. 13) si applica comunque la procedura dell'art. 12. Per quanto riguarda il termine, tale delega può essere esercitata al massimo entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame (il testo approvato dal Senato prevedeva entro 12 mesi dalla scadenza del termine per l'esercizio della delega in materia di dirigenza pubblica); qualora sia esercitata congiuntamente alla delega sulla dirigenza pubblica il termine è invece di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame.

L'art. 9 prevede, in primo luogo, l'istituzione del **sistema della dirigenza pubblica**, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi **requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento** e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento, della formazione continua.

Istituzione di tre ruoli unici

Viene quindi disposta la realizzazione di **tre ruoli unici** in cui sono ricompresi, rispettivamente, i dirigenti dello **Stato**, i dirigenti **regionali** e i dirigenti degli **enti locali** ed in cui confluiscono altresì le attuali figure dei segretari comunali e provinciali.

E' espressamente **esclusa** la dirigenza scolastica.

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

Per quanto riguarda in particolare le modalità per la selezione dei componenti dell'istituenda Commissione per la dirigenza statale, nel corso dell'esame in sede referente è stato specificato che devono essere tali da assicurarne – oltre all'indipendenza – anche la terzietà, l'onorabilità e l'assenza di conflitti di interessi, con procedure trasparenti e, come già previsto, con scadenze differenziate.

Del **ruolo unico dei dirigenti dello Stato** fanno parte i dirigenti appartenenti ai ruoli di: amministrazioni statali; enti pubblici non economici nazionali: università statali; enti pubblici di ricerca; agenzie governative istituite ai sensi del d.lgs. 300/99.

Ruolo unico dei dirigenti dello Stato

Nel corso dell'esame in Commissione è stato specificato che è **escluso** il personale c.d. non contrattualizzato in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3, co. 1, d. lgs. 165/2001. Tale personale è costituito dalle seguenti categorie: magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale della carriera dirigenziale penitenziaria, professori e ricercatori universitari. Nel testo approvato dal Senato era invece contemplata l'eventuale confluenza in tale ruolo del personale appartenente alle carriere speciali, ad esclusione di quella diplomatica.

Viene inoltre disposta la soppressione dell'attuale distinzione dei dirigenti nella prima e

seconda fascia.

Del **ruolo unico dei dirigenti delle regioni**, da istituire previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, fanno parte i dirigenti di ruolo delle regioni, inclusa la dirigenza delle camere di commercio, la dirigenza amministrativa, professionale e tecnica del Servizio sanitario nazionale (SSN) - esclusa (ferma restando l'applicazione dell'art. 15 d.lgs. 502/1992) la dirigenza medica, veterinaria e sanitaria del SSN - i dirigenti degli enti pubblici non economici regionali e delle agenzie regionali.

Ruolo unico dei dirigenti delle regioni

Nel **ruolo unico dei dirigenti degli enti locali**, da istituire previa intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilita la confluenza - come si è detto - oltre che degli attuali dirigenti degli enti locali anche dei **segretari comunali e provinciali**, la cui figura viene conseguentemente superata. I compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa sono attribuiti alla dirigenza degli enti locali.

Ruolo unico dei dirigenti degli enti locali

Nel nuovo quadro di riferimento è previsto l'obbligo - in via generale - per gli enti locali di nominare comunque un **dirigente apicale** (in sostituzione del segretario comunale), con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per i comuni con popolazione **superiore a 100.000 abitanti** è prevista la nomina di un **direttore generale** ai sensi dell'articolo 108 del TUEL ovvero, in alternativa, come specificato in sede referente, di un dirigente apicale: il testo specifica che, qualora sia nominato un direttore generale (cui compete l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente nonché sovrintendere alla gestione dell'ente), in alternativa al dirigente apicale, la funzione di controllo della legalità dell'azione amministrativa è affidata ad un dirigente di ruolo.

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

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

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

Ai decreti delegati spetta la definizione - per l'accesso alle predette dirigenze - degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo principi di delega stabiliti nel testo, tra cui la **cadenza annuale** per ciascuno dei tre ruoli, il possesso di un titolo di studio **non inferiore alla laurea magistrale**, l'esclusione di graduatorie di idonei nonché la possibilità di reclutare anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti.

Accesso alla dirigenza e formazione

Per quanto riguarda il **corso-concorso** è prevista l'immissione in servizio dei vincitori come funzionari - con obblighi di formazione - per i primi 3 anni (o meno in relazione all'esperienza lavorativa) e la successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza previa valutazione - come specificato nel corso dell'esame in sede referente - da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale.

Per quanto attiene al **concorso** l'assunzione a tempo indeterminato avviene solo dopo il superamento di un esame di conferma, da sostenere dopo i primi 3 anni di servizio (o meno in relazione all'esperienza lavorativa), svolto da parte di un organismo indipendente. Nel caso di mancato superamento dell'esame consegue la risoluzione del rapporto di lavoro salvo l'eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario.

Per gli incarichi non assegnati attraverso le suddette modalità sono previste **procedure selettive e comparative** - fermi restando i limiti percentuali fissati (10% per i dirigenti di prima fascia e 8% per quelli di seconda fascia ex art. 19, co. 6, d.lgs. 165/2001, distinzione

tra fasce di cui viene disposto il superamento con il provvedimento in esame) per il conferimento di incarichi, a tempo determinato, a personale esterno non rinvenibile nell'amministrazione - con conseguente revisione "in modo sostenibile" per le amministrazioni delle analoghe discipline e delle relative percentuali.

I posti dirigenziali resi **vacanti** devono essere resi pubblici, con congruo anticipo, nella **banca dati** - tenuta dal Dipartimento della funzione pubblica - cui è affidata altresì la gestione tecnica dei ruoli, i dati professionali e gli esiti delle valutazioni relativi a ciascun dirigente appartenente ai tre ruoli unici.

Per quanto attiene al sistema di formazione, è prevista la **riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione**, con il coinvolgimento di istituzioni nazionali ed internazionali, al fine di assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei diversi ruoli. Nel corso dell'esame in sede referente è stata altresì stabilita la ridefinizione del trattamento economico dei docenti della Scuola nazionale in coerenza con quanto disposto dall'art. 21, co. 4, DL 90/2014, che dispone l'omogeneizzazione dei trattamenti economici di tutti i docenti della Scuola.

Riguardo alla **formazione permanente** dei dirigenti è prevista la definizione di obblighi formativi annuali ed il loro coinvolgimento anche nella formazione di futuri dirigenti.

Inoltre, come specificato nel corso dell'esame in Commissione, per i dipendenti e i dirigenti dei comuni con popolazione pari o inferiore ai 5.000 abitanti è prevista la promozione, con l'ANCI, di corsi di formazione sull'**esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni** (ai sensi dell'art 14 del DL 78/2010 e delle ulteriori modifiche intervenute è attualmente fissato al 31 dicembre 2015 il termine per l'obbligatorio esercizio associato di tali funzioni).

Altri criteri di delega riguardano:

- la semplificazione e l'ampliamento della **mobilità della dirigenza** tra amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato, con la previsione - introdotta in sede referente - dei casi e delle condizioni in cui non è richiesto il previo assenso delle amministrazioni di appartenenza per la mobilità della dirigenza medica e sanitaria;
- definizione di una disciplina sul **conferimento degli incarichi dirigenziali** nel rispetto di una serie di principi, tra cui:
 - la possibilità di conferimento degli incarichi a ciascuno dei dirigenti appartenenti ai tre ruoli unici;
 - la definizione, per ciascun incarico, dei **requisiti necessari** ed il conferimento mediante **procedura "comparativa" con avviso pubblico** sulla base di requisiti definiti dall'amministrazione alla luce dei criteri generali definiti dalle suddette Commissioni;
 - per gli incarichi relativi ad **uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale**, la previsione di una **preselezione** da parte delle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti; una **verifica successiva** del rispetto dei requisiti e criteri previsti dalla legge, da parte della stessa Commissione, per gli altri incarichi; l'assegnazione degli incarichi tenendo conto anche della **diversità delle esperienze maturate** anche in amministrazioni differenti;
- la **durata quadriennale** degli incarichi dirigenziali, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo per ulteriori due anni senza la procedura selettiva per una sola volta, previa motivazione e a condizione che il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva (come aggiunto nel corso dell'esame in sede referente);
- la definizione di presupposti oggettivi per la **revoca** degli incarichi ed una disciplina dei **dirigenti privi di incarichi** prevedendo in particolare che venga disciplinata la decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa e previsione della possibilità - aggiunta in sede referente - di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario per i dirigenti collocati in disponibilità;
- la rilevanza della **valutazione** ai fini del conferimento degli incarichi, il superamento degli automatismi di carriera e la costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione;
- il riordino delle norme relative alle ipotesi di **responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti**, con limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai medesimi dirigenti e della responsabilità dirigenziali alle ipotesi di cui all'art. 21 del d.lgs. 165/2001 (mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive

Sistema di formazione

Mobilità della dirigenza e conferimento degli incarichi

Responsabilità dei dirigenti

imputabili al dirigente); viene altresì richiamata, in particolare, la ridefinizione del rapporto tra la responsabilità amministrativo-contabile e la responsabilità dirigenziale, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per "l'attività gestionale";

- la definizione della disciplina della **retribuzione dei dirigenti** secondo criteri tra i quali, in particolare, l'omogeneizzazione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, nell'ambito di ciascun ruolo unico e la determinazione di limiti assoluti, stabiliti in base a criteri oggettivi, correlati alla tipologia dell'incarico;
- la previsione di una **disciplina transitoria** con la graduale riduzione del numero dei dirigenti ove necessario; la confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti e senza variazione in aumento del trattamento economico individuale; la disciplina del conferimento degli incarichi prevedendo obbligatoriamente - come aggiunto in sede referente - un numero minimo di anni di servizio in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita; il riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali.

Retribuzione dei dirigenti

Disciplina transitoria

Articolo 9, comma 1, lett. o) - Dirigenza sanitaria

Il **comma 1, lett. o)** dell'**articolo 9**, modificato durante l'esame in Commissione, detta i principi fondamentali di delega al Governo per la disciplina, nell'ambito dei decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, del conferimento degli incarichi di **direttore generale**, di **direttore amministrativo** e di **direttore sanitario** delle aziende e degli enti del SSN.

Modifiche alla disciplina degli incarichi di direttore generale, amministrativo, sanitario e dei servizi socio-sanitari

Durante l'esame referente è stata introdotta la specificazione che le disposizioni di cui alla lettera o) in esame si riferiscono anche agli incarichi di **direttore dei servizi socio-sanitari**, ove ciò sia previsto dalla legislazione regionale.

In proposito si ricorda che i servizi socio-sanitari riguardano prestazioni non strettamente medico-sanitarie offerte dalle aziende sanitarie locali, attraverso l'istituzione di centri che si occupano dell'aspetto educativo-preventivo, della cura e dell'assistenza, quali consultori (familiari, pediatrici, per adolescenti, geriatrici, ecc.), servizi di neuropsicologia dell'età evolutiva, centri psico-sociali (CPS), servizi per invalidi civili e per assistenza ai portatori di handicap e ai malati di AIDS, Servizi Tossicodipendenze (Ser.T) e i nuclei operativi alcolodipendenze (NOA).

Inoltre, vengono confermate le disposizioni di cui all'art. 3-*bis* del D.Lgs. n. 502/1992 in tema di riordino della materia sanitaria, con particolare riferimento ai **requisiti**, alla **trasparenza del procedimento** e dei **risultati**, alla **verifica** e alla **valutazione** già previsti per il conferimento degli incarichi di dirigenza. In particolare, con riferimento alla **selezione unica per titoli dei direttori generali**, si introduce il principio secondo cui la rosa di candidati deve essere costituita da coloro che, iscritti nell'elenco nazionale, **manifestano l'interesse all'incarico da ricoprire**, dopo che la singola regione o provincia autonoma abbia fornito previo avviso, in base alle modalità definite all'articolo 3-*bis* del predetto D.Lgs. 502/1992. Viene pertanto soppresso il riferimento che, nel testo originario della norma, prevedeva l'individuazione dei medesimi candidati previo colloquio. Durante l'esame in Commissione è stata altresì aggiunta la disposizione in base alla quale il sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generale deve tenere conto non solo del raggiungimento degli obiettivi sanitari, ma anche dell'equilibrio economico dell'azienda.

Si ricorda che l'art. 3-*bis* del D.Lgs. 502/1992 disciplina, ai commi da 3 a 6, non solo i **requisiti** di accesso alla **nomina di direttore generale** di aziende o enti del Servizio sanitario regionale (possessione di laurea magistrale e di adeguata esperienza dirigenziale di almeno 5 anni, con riferimento alle strutture sanitarie, ovvero 7 anni in altri settori, nonché certificato di frequenza del corso, organizzato e attivato dalle regioni, di formazione in materia di sanità pubblica e di organizzazione e gestione sanitaria), ma anche la trasparenza del procedimento e dei risultati, di verifica e di valutazione dello stesso. I citati commi, infatti, sono volti ad assicurare in particolare:

- l'omogeneità nella valutazione dell'attività dei direttori generali, tramite accordo delle regioni, in sede di Conferenza, sui criteri e i sistemi per valutare e verificare l'attività dei direttori generali, sulla base di obiettivi di salute e di funzionamento dei servizi definiti nel quadro della programmazione regionale;

- la verifica dei risultati aziendali, trascorsi 18 mesi dalla norma di ciascun direttore generale, procedendo o meno alla conferma entro i tre mesi successivi alla scadenza del termine.

In sede referente è stato infine aggiunto un **nuovo criterio direttivo per l'adozione dei decreti legislativi** in materia di dirigenza pubblica nel settore sanitario, nello specifico volto a definire le modalità per l'applicazione delle norme di cui alla presente lett. o) in particolare alle **aziende ospedaliero-universitarie**.

In proposito occorre ricordare che già al comma 3 dell'art. 3-*bis* del D.Lgs. 502/1992 di riordino della disciplina sanitaria, si prevede che per la **nomina di direttore generale** di aziende ospedaliero-universitaria, resta ferma l'**intesa con il rettore universitario**. Inoltre, l'art. 6 del medesimo D.Lgs. 502/1992, che disciplina i rapporti tra SSN e università, prevede che, per

soddisfare le specifiche esigenze del Servizio sanitario nazionale per la formazione degli specializzandi e l'accesso ai ruoli dirigenziali, le università e le regioni stipulano **specifici protocolli di intesa** al fine di disciplinare le modalità della reciproca collaborazione. I rapporti in attuazione di tali intese sono regolati con appositi accordi tra università e aziende ospedaliere, unità sanitarie locali e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). Il comma 2 del predetto articolo 6 prevede inoltre che nelle scuole di specializzazione attivate presso le strutture sanitarie, la titolarità dei corsi di insegnamento previsti dall'ordinamento didattico universitario è affidata ai dirigenti delle strutture presso le quali si svolge la formazione stessa, in conformità ai predetti protocolli di intesa.

A seguito di un'articolata sequenza normativa che passa anche dalla riforma sanitaria del 1978 (vedi in proposito il [dossier di approfondimento del Servizio Studi del 10 dicembre 2012](#)), il D.Lgs. 517/1999, da ultimo, ha definito il modello dell'Azienda ospedaliero-universitaria (AOU) per quanto riguarda le funzioni di assistenza, ricerca e didattica, prevedendo, in particolare, la partecipazione delle università all'elaborazione dei Piani sanitari regionali ed il rafforzamento dello strumento dei protocolli d'Intesa tra le regioni e le università. In particolare, per quanto riguarda l'**articolazione organizzativa**, si sottolinea che gli articoli 5 e 6 del predetto D.Lgs. 517/1999 dispongono che il personale universitario risponde al direttore generale circa l'adempimento dei doveri assistenziali.

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

Articolo 9-bis - Avvocatura dello Stato

L'**articolo 9-bis**, aggiunto nel corso dell'esame in Commissione, detta disposizioni relative ad incarichi direttivi presso l'Avvocatura dello Stato.

In particolare è introdotto nella **legge 103 del 1979** un nuovo **art. 16-bis** che riguarda le specifiche funzioni di alcune **posizioni dirigenziali** nonché la durata dei loro incarichi, che si vogliono ispirare a **criteri di rotazione**. Attualmente, infatti - con l'eccezione del segretario generale - **non sono previsti termini massimi di durata degli incarichi dirigenziali**.

Avvocatura dello Stato: rotazione negli incarichi dirigenziali

L'**Avvocatura dello Stato**, istituita con il **regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611**, è l'organo legale dello Stato al quale sono assegnati compiti di consulenza giuridica e di difesa delle Amministrazioni Statali in tutti i giudizi civili, penali, amministrativi, arbitrali, comunitari e internazionali. Come ricordato dalla Corte di cassazione (sentenza n. 13156/2014), *"i compiti di rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato presentano caratteri assolutamente peculiari e differenziali rispetto al ruolo dei difensori del libero foro e degli uffici legali di altre amministrazioni pubbliche, poiché la sua attività è diretta al perseguimento d'interessi pubblici generali e all'attuazione del principio di legalità"*. L'Avvocatura, al cui vertice è l'Avvocato Generale dello Stato, è organizzata sul territorio attraverso una struttura centrale, l'Avvocatura Generale (divisa in 8 sezioni), con sede a Roma, e 25 articolazioni periferiche, le Avvocature Distrettuali, dislocate in tutti capoluoghi di Regione o comunque dove abbia sede la Corte d'Appello. L'Avvocatura assiste, consiglia e difende in via esclusiva e organica le Amministrazioni Statali, ivi inclusi gli Organi Costituzionali e le Autorità Amministrative Indipendenti, e le Regioni a statuto speciale; essa può inoltre assumere, a determinate condizioni, il patrocinio delle Regioni a statuto ordinario, degli enti pubblici non statali, delle organizzazioni internazionali, degli Stati esteri, nonché dei dipendenti chiamati in giudizio per fatti e cause di servizio.

L'**avvocato generale dello Stato** (Art. 15, RD 1611 del 1933) determina le direttive inerenti alla trattazione degli affari contenziosi e consultivi; presiede e convoca il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato ed il comitato consultivo; vigila su tutti gli uffici, i servizi e il personale dell'Avvocatura dello Stato e soprintende alla loro organizzazione, dando le opportune disposizioni ed istruzioni generali; risolve, sentito il comitato consultivo, le divergenze di parere sia tra gli uffici distrettuali dell'Avvocatura dello Stato, sia tra questi e le singole amministrazioni; assegna agli avvocati e procuratori in servizio presso l'Avvocatura generale dello Stato gli affari contenziosi e consultivi, in base ai criteri stabiliti dal comitato consultivo; riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta dall'Avvocatura dello Stato, presentando apposite relazioni, e segnala anche prontamente le eventuali carenze legislative ed i problemi interpretativi che emergono nel corso dell'attività di istituto; fa le proposte e adotta i provvedimenti espressamente attribuiti alla sua competenza, nonché ogni altro provvedimento riguardante gli uffici ed il personale dell'Avvocatura dello Stato che non sia attribuito ad altra autorità. In caso di impedimento o di assenza l'avvocato generale è sostituito dal vice avvocato generale con maggiore anzianità nell'incarico.

L'**avvocato generale aggiunto**, il cui posto unico - parificato a ogni effetto giuridico ed economico a quello del Presidente aggiunto della Corte di cassazione - è stato istituito dall'art. 6-bis della legge 354/2003, con contestualmente soppressione di un posto di vice avvocato generale (da 9 posti in organico di Vice avvocato generale si è

passati, quindi, a 8), sostituisce, nei casi di assenza o impedimento, l'Avvocato generale dello Stato e lo coadiuva nei compiti affidatigli.

Il **Vice avvocato generale dello Stato** coadiuva l'Avvocato generale e lo supplisce in caso di impedimento od assenza (art. 16, RD 1611 del 1933). Ognuno degli 8 vice avvocato generale è preposto alla direzione di una delle 8 sezioni dell'Avvocatura.

In relazione ai compiti degli organi di vertice dell'Avvocatura, il **comma 1 del nuovo art. 16-bis della L. 103/1979** precisa che l'avvocato generale aggiunto, i vice avvocati generali e gli avvocati distrettuali svolgono funzioni di **diretta collaborazione con l'avvocato generale dello Stato**, coadiuvandolo nell'esercizio delle sue funzioni e assicurando l'omogeneità delle difese e delle consultazioni.

Per assicurare continuità nell'esercizio delle funzioni, l'articolo in esame prevede **l'impossibilità di nomina dirigenziale degli avvocati** dello Stato prossimi alla pensione: non potrà, quindi, essere nominato **chi debba essere collocato a riposo entro quattro anni** dalla data di avvio della procedura selettiva relativa all'incarico dirigenziale da assegnare.

Preclusione alla nomina

Si ricorda che le nomine a Procuratore dello Stato e ad Avvocato dello Stato avvengono a seguito di pubblici concorsi; si accede alle posizioni dirigenziali a seguito di procedura selettiva interna; la nomina a dirigente avviene con DPR. Il collocamento a riposo degli avvocati dello Stato è fissato all'età di 70 anni, come i magistrati ordinari.

Gli **incarichi direttivi** nell'Avvocatura dello Stato sono quelli di avvocato generale, vice avvocato generale, avvocato generale aggiunto, avvocato distrettuale e segretario generale.

L'incarico di **vice avvocato dello Stato** è conferito con DPR, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta motivata dell'avvocato generale dello Stato, sentito il consiglio degli avvocati e procuratori. Con le stesse modalità è disposta la cessazione dall'incarico (art. 16, L. 103/1979). Le promozioni al grado di Vice avvocato dello Stato sono fatte per i primi tre quinti a scelta e per gli altri due quinti secondo il turno di anzianità, previo giudizio di promovibilità per merito. Le promozioni ai gradi superiori sono fatte esclusivamente a scelta (art. 28 RD 1611/1933).

L'incarico di **avvocato distrettuale** è conferito con DPR su proposta dell'avvocato generale dello Stato, sentito il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, ad avvocati dello Stato che abbiano almeno conseguito la terza classe di stipendio e maturati in essa cinque anni di servizio. Con le stesse modalità è disposta la cessazione dall'incarico (art. 18, L. 103/1979).

L'incarico di **segretario generale** è conferito ad un avvocato dello Stato che abbia conseguito almeno la terza classe di stipendio, con DPR su proposta dell'avvocato generale dello Stato, sentito il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato. L'incarico, salvo provvedimento motivato di revoca, cessa al compimento di cinque anni dal conferimento ed è rinnovabile una sola volta per un altro periodo di cinque anni (art. 17, L. 103/1979).

L'art. 23 della citata legge 103/1979 prevede che **il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, esprime il parere** sul conferimento degli incarichi di vice avvocato generale dello Stato, di avvocato distrettuale dello Stato e di segretario generale.

Per consentire una **rotazione degli incarichi di vice avvocato generale** e di **avvocato distrettuale** dello Stato il comma 2 ne precisa la temporaneità (attualmente non prevista). La permanenza ordinaria in carica è fissata in **quattro anni, rinnovabili una sola volta** per identico periodo, per un totale massimo di **otto anni**; il rinnovo potrà essere conferito anche per durata inferiore cioè fino alla data di collocamento a riposo ove tale data sopravvenga nel corso del secondo quadriennio. Il rinnovo è conferito a seguito di valutazione del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato (v. comma 4) contestuale allo stesso procedimento di nomina.

Limiti temporali di permanenza nell'ufficio dirigenziale

Il criterio della temporaneità nella carica non riguarda, quindi, né l'avvocato generale né l'avvocato generale aggiunto.

Il consiglio, nell'**espressione del parere** sulla nomina ad avvocato generale aggiunto nonché sugli incarichi di cui all'art. 23, primo comma, lett. e), della stessa legge 103/1979 (a vice avvocato generale dello Stato, avvocato distrettuale dello Stato e segretario generale) dovrà tener conto (**comma 4**, art. 16-bis):

- delle attitudini organizzative e relazionali del candidato;
- della professionalità acquisita, desunta in particolare da indici di merito predeterminati dal medesimo consiglio degli avvocati e procuratori e ricavabili dall'esame dell'attività svolta.

Il **comma 3** stabilisce la **temporaneità** anche degli incarichi di vice avvocato generale e di avvocato distrettuale **in corso di conferimento** alla data di entrata in vigore del d.d.l. in esame.

Disciplina transitoria

L'art. 16-*bis* prevede, infine, che **al termine dei 4 anni** di permanenza nell'incarico direttivo (o 8 nel caso di conferma) l'avvocato dello Stato - se non ha chiesto altro incarico direttivo o non ha fatto domanda di essere associato all'Avvocatura dello Stato (ovvero in caso di rigetto di entrambe le richieste) - è **assegnato a funzioni non direttive** nel medesimo ufficio (ove ha svolto funzioni direttive).

Nuova
assegnazione

Articolo 10 - Enti di ricerca

L'**articolo 10**, introdotto durante l'esame al Senato, detta **principi e criteri direttivi** per l'adozione, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi finalizzati a **favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca**, in considerazione della peculiarità dei loro scopi istituzionali.

Enti pubblici di
ricerca

Durante l'esame in sede referente alla Camera, alcuni criteri direttivi sono stati modificati. In particolare, è stata **eliminata** la previsione di **definizione in via legislativa del ruolo** dei ricercatori e tecnologi degli enti pubblici di ricerca, mentre è stato **inserito** il riferimento alla necessità di consentire la **portabilità dei progetti di ricerca** e la relativa titolarità (nel caso di mobilità del ricercatore).

Inoltre, con riferimento alla **semplificazione delle regole**, è stato inserito il riferimento a quelle relative all'espletamento di **missioni fuori sede** per lo svolgimento di attività di ricerca e ai relativi **rimborsi**.

Articolo 11 - Conciliazione dei tempi nelle PA

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

Conciliazione
tempi vita/lavoro

La disposizione, in particolare, **così come modificata in sede referente**, dispone che le amministrazioni pubbliche adottino misure organizzative per l'attuazione del telelavoro (viene meno il riferimento originariamente previsto al telelavoro misto e al lavoro ripartito) e di **nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa** (la nuova locuzione si intende analoga a quella precedentemente prevista relativa a forme di *smart-working* e di *co-working*), **anche al fine di tutelare le cure parentali** (il riferimento non è più solo alle modalità di fruizione del congedo parentale). Di tali misure possono avvalersi, entro tre anni, almeno il **10 per cento** (in luogo del 20 per cento originariamente previsto) dei dipendenti pubblici che ne facciano richiesta, garantendo altresì che essi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

Smart-working

In sede referente è stato disposto che l'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi suddetti costituiscono oggetto di **valutazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni** pubbliche e che, nell'ambito dell'attività di monitoraggio sulle misure organizzative adottate, le amministrazioni pubbliche individuano **specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa**, anche coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente sia nelle forme associative.

La definizione degli indirizzi per l'attuazione delle misure organizzative e per l'adozione di linee guida per l'organizzazione del lavoro (**viene meno il riferimento all'adozione di codici di condotta**) è demandata ad una direttiva del Presidente del consiglio (**sentita la Conferenza unificata**).

Nel corso dell'esame in Commissione sono stati altresì introdotti **tre nuovi commi**, secondo cui:

- nell'ambito della loro autonomia, gli **organi costituzionali** adeguano i rispettivi ordinamenti ai alle nuove disposizioni in materia di conciliazione (**comma 3-bis**);
- in tema di **passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse**, la **dipendente vittima di violenza di genere** inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificata, può chiedere il trasferimento ad altra amministrazione pubblica presente in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza che, entro quindici giorni, dispone il trasferimento ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale (**comma 4-bis**);
- l'eventuale dissenso al **trasferimento del genitore dipendente di una pubblica amministrazione**, con figlio fino a tre anni, presso un'altra sede (ove l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa) deve essere non solo motivato, ma anche **limitato a casi o esigenze eccezionali (comma 4-ter)**.

Organi
costituzionali

Vittime violenza
di genere

Trasferimento
dipendenti
genitori

Rimangono invariate le disposizioni di cui ai commi 2 e 4: il primo dispone che le amministrazioni pubbliche (nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica) organizzino **servizi di supporto alla genitorialità**, aperti durante i periodi di chiusura scolastica; il secondo novella l'articolo 596 del Codice dell'ordinamento militare al fine di **rifinanziare il fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia** destinati alla popolazione minorile presso enti e reparti del Ministero della difesa, ridefinendo l'ambito soggettivo di fruibilità dei servizi medesimi.

Articolo 11-bis - Procedimenti disciplinari del personale militare

La disposizione in esame novella l'articolo 1393 del Codice dell'ordinamento militare (decreto legislativo n. 66 del 2010) che attualmente disciplina i rapporti tra procedimenti disciplinari e procedimenti penali riguardanti il personale militare.

Al riguardo, si ricorda che, attualmente, in base alla disposizione sopra richiamata (articolo 1393 del Codice dell'ordinamento militare) se per il fatto addebitato al militare è stata esercitata l'azione penale, ovvero è stata disposta dall'autorità giudiziaria una delle misure previste dall'[articolo 915](#), comma 1 del Codice (fermo, arresto, misure cautelari coercitive limitative della libertà personale, misure cautelari interdittive o coercitive tali da impedire la prestazione del servizio, misure di prevenzione provvisorie, la cui applicazione renda impossibile la prestazione del servizio) il **procedimento disciplinare non può essere promosso** fino al termine di quello penale o di prevenzione e, se già iniziato, deve essere sospeso.

Nello specifico la modifica introdotta mira ad estendere anche al personale militare la disciplina recata dal decreto legislativo n. 168 del 2001 in base al quale (articolo 55-ter) il procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti in relazione ai quali sta procedendo l'autorità giudiziaria deve essere avviato, proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale, salvo che sussistano particolari difficoltà nell'istruttoria per l'accertamento dei fatti.

Articolo 12 - Testi unici

L'**articolo 12** contiene i principi e criteri comuni per l'adozione di **tre testi unici** nei seguenti settori: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale. I principi e criteri specifici delle tre deleghe sono contenuti – rispettivamente – negli articoli 13, 14 e 15.

In sede referente è stato introdotto il **comma 4-bis**, in base al quale il Governo adotta, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, un **regolamento per l'attuazione** delle disposizioni contenute nel decreto legislativo di semplificazione in materia di **lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** (di cui al comma 1, lettera a)).

[Regolamento di attuazione](#)

Articolo 13 - Pubblico impiego

L'**articolo 13** individua i principi e criteri direttivi cui debbono uniformarsi i decreti attuativi sul riordino e la semplificazione della disciplina in materia di **lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** e dei connessi profili di organizzazione amministrativa. Il **termine** per l'adozione dei decreti delegati, previsto inizialmente in 12 mesi, è stato **innalzato a 18 mesi nel corso dell'esame in Commissione**.

[Lavoro pubblico](#)

Sempre nel corso dell'esame in Commissione è stato inoltre precisato che **sia le deleghe dell'articolo in esame, sia quelle inerenti la dirigenza pubblica** (di cui al precedente articolo 9), possano essere **esercitate congiuntamente** mediante l'adozione di uno o più decreti legislativi, **a condizione** però che sia seguita la **specifico procedura** di razionalizzazione e semplificazione procedurale prevista dall'articolo 12 del provvedimento in esame e che i decreti delegati siano adottati **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento stesso (**nuovo comma 1-bis**).

[Esercizio congiunto delle deleghe](#)

In particolare, tra i principi e criteri direttivi si segnalano:

- per quanto riguarda i concorsi pubblici, la previsione di meccanismi valutativi volti a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche e l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche, con la revisione delle modalità di espletamento degli stessi e

l'introduzione di strumenti atti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame e di forme di preselezione dei componenti le commissioni che ne garantiscano l'imparzialità. **Nel corso dell'esame in Commissione**, è stato specificato che lo **svolgimento dei concorsi**, per tutte le amministrazioni pubbliche, in **forma centralizzata o aggregata**, deve essere condotto **in ambiti territoriali** sufficientemente ampi da garantire adeguata partecipazione ed economicità delle svolgimento della procedura concorsuale, e con applicazione di criteri di valutazione uniformi, per assicurare **omogeneità qualitativa e professionale** in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti. Inoltre, è stato precisato che la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali debba avvenire **a livello provinciale**;

Concorsi pubblici

- l'introduzione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni;

Sistema informativo

- l'attribuzione all'A.R.A.N. di maggiori compiti di supporto tecnico, anche ai fini della contrattazione integrativa. **Nel corso dell'esame in Commissione**, è stato precisato che tale attribuzione debba essere effettuata con le **risorse attualmente disponibili e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica**. Oltre a ciò, vengono attribuite all'AR.A.N. anche le funzioni di **controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali**, nonché di funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni rappresentate nelle funzioni di **misurazione e valutazione della performance**;

Contrattazione integrativa

- la ridefinizione di contenuti e procedure della contrattazione integrativa;

- la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici;

- la riorganizzazione delle funzioni di accertamento medico legale in caso di assenze per malattia, con l'attribuzione all'I.N.P.S. delle relative competenze;

Accertamento medico legale
Contenimento delle assunzioni
Lavoro flessibile

- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;

- la disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro pubblico. **Nel corso dell'esame in Commissione** è stata specificata l'esigenza di **prevenire il precariato**;

- la promozione del ricambio generazionale mediante la riduzione, su base volontaria, dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione, la possibilità di conseguire l'invarianza della contribuzione previdenziale, al fine di favorire l'assunzione anticipata di nuovo personale, nel rispetto della normativa vigente in materia di vincoli assunzionali;

Ricambio generazionale

- il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità;

Dotazione organica

- la semplificazione delle norme sulla valutazione dei dipendenti pubblici, sul riconoscimento del merito e sui meccanismi di premialità, sviluppando in particolare sistemi per la misurazione dei risultati raggiunti (dall'organizzazione e dai singoli dipendenti). Oltre a ciò, è stato disposto il potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti (anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti) e la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio. **Nel corso dell'esame in Commissione** è stato introdotto anche un meccanismo di **razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche**;

Valutazione dei dipendenti

- l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreta e certa nei tempi l'azione disciplinare;

Responsabilità disciplinare

- il rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico amministrativo e gestione, con conseguente responsabilità amministrativo-contabile dei dirigenti per l'attività gestionale, mediante esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per la gestione;

Responsabilità dirigenti

- la razionalizzazione dei flussi informativi dalle amministrazioni territoriali (**nel corso dell'esame in Commissione** è stato disposto che il flusso informativo debba intercorrere non più tra amministrazioni territoriali e amministrazioni centrali, bensì tra queste ultime e le **amministrazioni pubbliche**) e concentrazione degli stessi in ambiti temporali definiti.

Flussi informativi

Inoltre, **nel corso dell'esame in Commissione** sono stati aggiunti **nuovi criteri di delega**, concernenti:

- la previsione di **prove concorsuali specifiche** al fine di privilegiare l'accertamento della **capacità** dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche, con possibilità di svolgere unitariamente la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi (**lettera a-bis**);

Prove concorsuali

• la specifica previsione a livello legislativo dell'accertamento della **conoscenza della lingua inglese e di altre lingue**, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire (**lettera b-bis**);

Conoscenza lingue

• l'**accorpamento delle strutture responsabili** dell'organizzazione delle attività concorsuali (in riferimento alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001), con adeguate garanzie di indipendenza e di competenza in materie di risorse umane e di metodologie di selezione, con **possibile organizzazione dei concorsi su base territoriale**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (**lettera b-ter**);

Organizzazione concorsi
Dottorato di ricerca

• la **valorizzazione** del titolo di **dottore di ricerca (lettera b-quater)**.

Si ricorda, infine, che tra i criteri di delega la I Commissione aveva inserito anche il superamento del solo **voto minimo di laurea** quale requisito per l'accesso ai concorsi, introducendo altresì la possibilità di valutare tale requisito in rapporto a fattori inerenti all'istituzione che lo ha assegnato e al voto medio di classi omogenee di studenti (ferma restando la possibilità di indicare il conseguimento della laurea come requisito necessario per l'ammissione al concorso). Tale disposizione è **stata soppressa dalla I Commissione** al fine di recepire una condizione contenuta nel parere espresso dalla VII Commissione (cultura) che ne chiedeva la soppressione.

Infine, **nel corso dell'esame in Commissione** è stato introdotto il nuovo **comma 1-ter**, che interviene sulla disposizione (art. 5, co. 9, del DL n. 95/2912) che attualmente consente l'attribuzione di incarichi pubblici a pensionati esclusivamente a titolo gratuito e per la durata massima di un anno con la stessa amministrazione, al fine di prevedere che le collaborazioni e gli incarichi che non assumano **carattere dirigenziale o direttivo** non siano soggetti (ferma restando la gratuità) al limite di durata di un anno.

Incarichi pubblici a pensionati

Articolo 14 - Partecipazioni societarie delle PA

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

Per l'esercizio della delega vengono dettati i necessari **principi e criteri direttivi**, che si aggiungono a quelli già previsti dall'articolo 12 del disegno di legge in esame, e che vengono **così definiti**: - differenziazione delle tipologie societarie in relazione ai differenti elementi delle attività svolte e degli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione, alla sua natura diretta ed indiretta ed alla quotazione in borsa; ai fini della riduzione delle partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche (ivi comprese anche le partecipazioni già in essere, come è stato precisato in sede referente), ridefinizione delle regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie, entro il perimetro dei compiti istituzionali delle amministrazioni interessate e solo per ambiti strategici o per la tutela di interessi pubblici rilevanti; creazione di un preciso regime che regoli le responsabilità degli amministratori degli enti partecipanti e degli organi di gestione e del personale delle società partecipate; individuazione della composizione e dei criteri di nomina degli organi di controllo societario, al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari nonché, è stato aggiunto in sede referente, per assicurare la corretta gestione delle risorse e la salvaguardia dell'immagine del socio pubblico; razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti, per il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, nonché, come è stato specificato durante l'esame in commissione, previsione che i risultati economici di gestione si riflettano sulla parte variabile del compenso degli amministratori; promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza; eliminazione delle sovrapposizioni tra il regime privatistico e quello pubblicistico nella regolamentazione di istituti ispirati alle medesime esigenze; possibilità di piani di rientro ed eventuale commissariamento per le società con disavanzo di bilancio; regolazione dei flussi finanziari tra ente partecipante e società partecipata.

Società partecipate da pa

Uno specifico criterio di delega è infine dettato (alla lettera m) con riferimento alle **società partecipate dagli enti locali**, ed è a sua volta **articolato in sette diversi principi** (gli ultimi due dei quali introdotti in sede referente), attinenti: all'adeguatezza della forma societaria da adottare; ai criteri e strumenti di gestione - tra cui l'obbligo di liquidazione della società in presenza di un numero massimo di esercizi in perdita-; alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie da parte degli enti territoriali interessati; alla trasparenza e confrontabilità dei dati economico patrimoniali; agli strumenti di tutela occupazionale nei processi di ristrutturazione societaria; alla introduzione di un sistema sanzionatorio

Società partecipate da enti locali

mediante riduzione dei trasferimenti statali nei confronti degli enti interessati (regioni, enti locali ed altri enti territoriali) che non diano attuazione alle disposizioni sulla razionalizzazione e riduzione delle società partecipate dettate dall'articolo 1, comma 611, della legge di stabilità 2015; alla maggiore completezza ed articolazione della trasparenza e rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali soci delle stesse, al fine di rafforzare il sistema dei controlli interni presso gli enti locali medesimi.

Articolo 15 - Servizi pubblici locali

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

Ambito della delega

L'esercizio della delega legislativa in esame – da attuare sulla base dei principi e criteri generali indicati all'art. 12 entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge - è volta, in particolare, alla previsione di una disciplina generale in materia di **regolazione** (come specificato in sede referente) e di **organizzazione dei servizi** di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e, come introdotto in sede referente, in conformità alle direttive europee.

In sede di attuazione della delega legislativa è prevista altresì la necessità di prevedere:

Criteri direttivi

- meccanismi di **premierità** o di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori per gli enti locali che favoriscono **l'aggregazione delle attività** e delle gestioni secondo criteri di economicità ed efficienza, ovvero l'eliminazione del controllo pubblico;

- criteri per la definizione dei **regimi tariffari** che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;

- modalità di **tutela degli utenti** dei servizi pubblici locali, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta;

- introduzione e potenziamento di **forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta** alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulle qualità e sui costi degli stessi; tale criterio di delega, introdotto con un emendamento approvato nel corso dell'esame in sede referente, è in gran parte contenuto anche nella precedente previsione; - una netta distinzione tra le **funzioni di regolazione e controllo** (il riferimento al controllo è stato introdotto da un emendamento approvato in sede referente) e le **funzioni di gestione dei servizi**, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;

- una revisione della disciplina dei **regimi di proprietà e gestione delle reti**, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;

- l'attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi **livelli di governo e le autorità indipendenti**;

- strumenti per la **trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio**, relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale, da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale criterio introdotto nel corso dell'esame in sede referente;

- **strumenti di rilevazione**, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici, industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza, criterio introdotto nel corso dell'esame in Commissione;

- una **disciplina transitoria** per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina e la definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia;

- la **promozione di strumenti per supportare gli enti proprietari** nelle attività previste all'articolo 14 (articolo che riguarda le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche) per favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento delle aziende che operano nel settore.

Per quanto riguarda le **discipline di settore**, secondo quanto specificato in sede referente, è previsto - in materia di **organizzazione territoriale ottimale** dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - il rinvio alle relative disposizioni per l'armonizzazione dei criteri; in materia di **modalità di affidamento dei servizi** è stabilita una revisione delle normative di settore ai fini del loro coordinamento con la disciplina generale, nonché un'armonizzazione relativamente alla disciplina giuridica dei **rapporti di lavoro**.

Discipline di settore

Articolo 15-bis - Processo contabile e pensionistico

L'**articolo 15-bis**, introdotto durante l'esame in Commissione, concede al Governo un'ampia delega per il **riordino e la ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei conti**: il termine di delega è stabilito in un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (**comma 1**).

Delega per il riordino del contenzioso davanti alla Corte dei conti

Le **attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti** previste dal TU delle leggi sulla Corte dei conti (RD 1214 del 1934) riguardano:

- i giudizi di conto e di responsabilità contabile nonché gli altri giudizi in materia contabile (artt. 44-55);
- i giudizi pensionistici (artt. 62-64);
- i giudizi sui reclami degli impiegati (artt. 65 e 66);
- l'appello contro le decisioni dei consigli di prefettura (art. 67);
- l'appello contro le decisioni della sezione del contenzioso contabile (art. 67).

La **disciplina processuale** dei giudizi davanti alla Corte dei conti è essenzialmente contenuta nel R.D. 1038 del 1933 e nella legge 19 del 1994.

Il **comma 2** prevede 14 **principi e criteri direttivi**, cui si aggiungono, ove compatibili, quelli dettati per la legge annuale di semplificazione dall'art. 20, comma 3, della legge 59/1997 (cd. l. Bassanini 1).

Principi e criteri direttivi

I principi direttivi cui dovrà attenersi la normativa delegata sono i seguenti:

a) **adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori**; l'adeguamento va coordinato ai principi generali stabiliti dalla disciplina del codice processuale civile, assicurando in articolare la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile;

b) disciplinare i giudizi tenendo conto degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi da tutelare, in base al principio di concentrazione ed effettività della tutela e nel rispetto del principio costituzionale di ragionevole durata del processo;

c) ispirare le disposizioni processuali sulle azioni del PM e sulle funzioni e attività del giudice e delle parti a principi di semplificazione e razionalizzazione e riparto delle competenze;

d) prevedere, per una sola volta e per un massimo di 2 anni, **l'interruzione - con atto di costituzione in mora - del termine di prescrizione (di 5 anni) delle azioni esperibili dal PM**; il termine di prescrizione è **sospeso** per la durata del processo;

e) **elevare il limite attuale** (di 5.000 euro) per il **rito monitorio** previsto dall'art. 55 del TU del 1934 per i fatti dannosi di lieve entità patrimoniale; il limite va periodicamente aggiornato sulla base delle rilevazioni Istat;

f) prevedere, nei **giudizi di responsabilità amministrativa**, l'introduzione di un **rito abbreviato** che permetta all'Erario, definendo il giudizio di primo grado, di incamerare rapidamente una somma di denaro a titolo di risarcimento **non superiore al 50%** del danno economico imputato; l'accesso al rito abbreviato è condizionato dal parere favorevole del PM ed è precluso in caso di dolo nell'arricchimento del danneggiante. La sentenza è immediatamente esecutiva e inappellabile. In secondo grado, la formulazione della richiesta di abbreviato consente una sentenza che preveda un risarcimento **almeno pari al 70%** di quanto domandato con l'atto di citazione;

g) prevedere un **riordino della fase istruttoria** sulla base dei seguenti principi: specificità e concretezza della notizia di danno erariale; pieno accesso agli atti dopo l'emissione dell'invito a dedurre (l'invito del PM, anteriore alla citazione in giudizio, al presunto responsabile a depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti entro il termine non inferiore a 30 giorni dalla notifica della comunicazione dell'invito); obbligatorietà dell'audizione personale del presunto responsabile; specificazione delle modalità di esercizio dei poteri del PM; formalizzazione dell'archiviazione; preclusione di chiamata in causa su ordine del giudice, in assenza di nuovi elementi, di un soggetto destinatario di archiviazione;

h) unificazione delle norme sull'**obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico** denunciante;

i) disciplinare le procedure sulle **consulenze tecniche**, prevedendo l'istituzione di albi regionali;

l) **riordinare le disposizioni processuali vigenti** integrandole e coordinandole con le disposizioni e i principi del codice di rito civile in relazione a specifici aspetti dettagliatamente indicati (cfr nn. 1 e 2);

m) **ridefinizione della disciplina delle impugnazioni**, anche mediante rinvio a quella del primo grado, nonché riordino e ridefinizione delle norme relative alle decisioni impugnabili,

all'effetto devolutivo dell'appello, alla sospensione dell'esecutività della sentenza di primo grado, al regime delle eccezioni e delle prove, ai termini per la revocazione in conformità a quanto previsto dal c.p.c., in ossequio ai principi del giusto processo e della sua durata ragionevole,

n) riordino e ridefinizione, in ossequio ai principi nomofilattici e di certezza del diritto, delle norme sul **deferimento alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale** di questioni di massima importanza, conflitti di competenza territoriale e regolamento di competenza su ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo;

o) riordino e ridefinizione delle disposizioni sull'esecuzione di sentenze di condanna definitive al risarcimento del danno (specifici poteri sono attribuiti al PM);

p) disciplinare chiaramente le **connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti dalla Corte in sede di controllo ed elementi probatori producibili in giudizio**, anche assicurando, nell'ambito di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa, la necessaria considerazione dei pareri resi dalla stessa Corte in sede consultiva.

Il **comma 3** dell'art. 13-*bis* prevede, inoltre, che la normativa delegata debba ulteriormente provvedere: a) come **disposizione di chiusura**, a rinviare alla disciplina del processo civile individuando la normativa specificamente applicabile al processo davanti alla Corte dei conti; b) all'**abrogazione esplicita** delle norme divenute incompatibili con il riordino (fatto salvo quanto previsto in materia di abrogazione dall'art. 15 delle Preleggi, c) a dettare le disposizioni di **coordinamento** con le norme non abrogate; d) a prevedere una **disciplina transitoria**.

Abrogazioni e coordinamento

Il **comma 4** prevede, per la redazione dello schema di decreto delegato, l'istituzione di una **Commissione speciale** presso il Dipartimento Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Commissione speciale

Il **comma 5** prevede sul citato schema il **parere delle Camere e delle sezioni riunite della Corte dei conti**.

Pareri

Il **comma 6** consente entro 2 anni l'adozione di decreti legislativi correttivi e integrativi mentre il **comma 7** riguarda, infine, l'invarianza finanziaria derivante dall'attuazione dell'articolo in esame.

Articolo 16 - Semplificazione normativa

L'**articolo 16** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad abrogare o modificare "disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione".

Il **comma 1**, a seguito delle modifiche introdotte in Commissione, individua l'intervallo temporale di approvazione delle previsioni legislative contenenti adempimenti, compreso tra il 1° gennaio 2012 e la data di entrata in vigore della legge ed enuclea, oltre ai due principi e criteri direttivi sostanzialmente coincidenti con gli oggetti della delega già presenti nel testo trasmesso dal Senato, i seguenti:

- garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa (lettera b-*bis*);
- identificare (operazione che dovrebbe essere propedeutica all'esercizio della delega e che quindi *non è chiaro quali conseguenze dovrebbe comportare*) le disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti sulla finanza pubblica (lettera b-*ter*) nonché quelle che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea (lettera b-*quater*, che in parte si sovrappone alla successiva);
- assicurare l'adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia (lettera b-*quinquies*).

Il **comma 2** disciplina le procedure per l'esercizio della delega, prevedendo – a seguito dell'approvazione di due identici emendamenti – che al parere delle Commissioni competenti sia per materia sia per i profili finanziari, si affianchi quello della Commissione parlamentare per la semplificazione.

Il **comma 3**, non modificato, delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi adottati a norma dei commi 1 e 2.

Articolo 17 - Regioni a statuto speciale

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

Clausola di salvaguardia

La norma in esame fa inoltre riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione. In particolare l'articolo 10 ha disposto la possibile applicazione delle disposizioni della legge costituzionale alle regioni a statuto speciale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», fino all'adeguamento dei rispettivi statuti. La legge costituzionale 3/2001, infatti, ha riformato il sistema delle autonomie lasciando inalterato la distinzione tra autonomie ordinarie e speciali. In ragione della norma contenuta nell'art. 10 (cosiddetta **clausola di maggior favore**), la Corte costituzionale valuta in relazione a ciascuna questione di legittimità, se prendere a parametro l'articolo 117 Cost. anziché le norme statutarie, nel caso in cui la potestà legislativa da esso conferita nella materia oggetto della questione, assicura una autonomia più ampia di quella prevista dagli statuti speciali.

Articolo 18 - Clausola di invarianza finanziaria

L'**articolo 18** reca la **clausola di invarianza degli oneri** a carico della finanza pubblica derivanti dall'attuazione delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame nonché dei decreti legislativi da esso previsti (comma 1). Per la copertura finanziaria dei decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nel provvedimento si richiama la conformità all'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità nazionale (L. 196/2009), prevedendo che i decreti in questione siano corredati di relazione tecnica e che, qualora determinino nuovi o maggiori oneri non compensati al proprio interno, vengano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (commi 2 e 3).

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame in sede referente del disegno di legge di riforma della pubblica amministrazione, già approvato dal Senato, ha avuto inizio presso la I Commissione il **12 maggio 2015**.

E' stata, in tale sede, svolta un'**indagine conoscitiva** sui temi oggetto del provvedimento, deliberata il 19 maggio. Sono state, in particolare, svolte audizioni di esperti della materia, del Capo del Corpo forestale dello Stato, di rappresentanti delle associazioni sindacali e delle associazioni rappresentative dei soggetti maggiormente coinvolti dalle disposizioni normative del testo.

Al disegno di legge sono stati presentati circa 2000 **emendamenti** che sono stati esaminati dalla Commissione nel corso delle sedute dell'11, 16, 17, 18, 23, 24, 25 e 30 giugno nonché del 1°, 2, 7 e 8 luglio 2015.

Il **9 luglio 2015** la I Commissione ha conferito il mandato al relatore a riferire in senso favorevole all'Assemblea.