

XVII legislatura

**A.S. 1577:  
"Riorganizzazione delle  
Amministrazioni pubbliche"**

nota di lettura

Settembre 2014  
n. 64



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

**Direttore ...**

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari  
dei testi legislativi**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

**Verifica della quantificazione  
degli oneri connessi a testi legislativi  
in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione  
degli oneri connessi a testi legislativi  
in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

**Consigliere addetto al Servizio**

dott. Melisso Boschi

tel. 3731

**Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

<b>Capo I Semplificazioni amministrative .....</b>	<b>1</b>
<i>Articolo 1 (Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese) .....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Conferenza di servizi) .....</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 3 (Silenzio assenso tra amministrazioni) .....</i>	<i>6</i>
<i>Articolo 4 (Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso).....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 5 (Autotutela amministrativa) .....</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 6 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza).....</i>	<i>8</i>
<b>Capo II Organizzazione .....</b>	<b>9</b>
<i>Articolo 7 (Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato).....</i>	<i>9</i>
<i>Articolo 8 (Definizioni di pubblica amministrazione).....</i>	<i>12</i>
<i>Articolo 9 (Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio).....</i>	<i>13</i>
<b>Capo III Personale.....</b>	<b>16</b>
<i>Articolo 10 (Dirigenza pubblica) .....</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 11 (Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche).....</i>	<i>20</i>
<b>Capo IV Deleghe per la semplificazione normativa .....</b>	<b>21</b>
<i>Articolo 12 (Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione) .....</i>	<i>21</i>
<i>Articolo 13 (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).....</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 14 (Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche).....</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 15 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali).....</i>	<i>25</i>
<i>Articolo 16 (Disposizioni finanziarie).....</i>	<i>25</i>
<b>APPENDICE: LE PARTECIPATE LOCALI .....</b>	<b>28</b>



## Capo I Semplificazioni amministrative

### *Articolo 1* *(Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese)*

L'articolo contiene una delega al Governo – da attuarsi nel termine di diciotto mesi – in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni ("uffici pubblici"). La delega investe il duplice profilo dell'informatizzazione di documenti, pagamenti, servizi, nelle relazioni intrattenute dalle pubbliche amministrazioni con i cittadini, con l'obiettivo della totale accessibilità *on line* e la semplificazione organizzativa e decisionale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il comma 1 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla piena accessibilità *on line* alle informazioni e ai servizi delle pubbliche amministrazioni, compresi i pagamenti da effettuare a favore delle stesse. L'invio di documenti al domicilio fisico dovrà essere effettuato solo nei casi in cui non sia possibile, per la natura dei documenti stessi, l'invio in modalità telematica.

Il comma 2, alle lettere *a)-i)*, enuncia i principi e criteri direttivi della delega. La lettera *a)* prescrive che il superamento del supporto cartaceo nella normale attività delle amministrazioni che sono chiamate ad assicurare la trasmissione di dati e documenti per via telematica. La lettera *b)* prevede una ridefinizione dei processi decisionali della pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla partecipazione degli interessati, a tal fine sfruttando quanto previsto in merito alla nozione di identità digitale dall'articolo 64 del codice dell'amministrazione digitale. Quell'articolo tratta delle modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni (carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi); istituisce il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), a seguito di novelle recate dal decreto-legge n. 69 del 2013. La lettera *c)* stabilisce che si debbano prevedere meccanismi di aggiornamento continuo, tenendo conto dell'evoluzione delle nuove tecnologie, nonché della loro diffusione e successo, dell'attività delle amministrazioni con particolare riferimento ai processi decisionali e all'erogazione dei servizi. Tale aggiornamento è effettuato anche previa delegificazione o deregolamentazione. La lettera *d)* prevede l'uso di *software* aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie. A tale proposito, si ricorda come l'articolo 68 del codice dell'amministrazione digitale, come più volte modificato, impone l'analisi comparativa delle soluzioni di tipo tecnico ed economico alle pubbliche amministrazioni che acquisiscono programmi informatici o parti di essi, nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza, tutela degli investimenti, riuso e neutralità tecnologica, a seguito di una valutazione comparativa. L'acquisizione onerosa mediante ricorso a licenza d'uso è possibile solo quando l'analisi comparativa porti ad escludere alternative, in particolare verificando l'impossibilità di accedere a formati di tipo aperto (*open source*), dunque già reso pubblico e disponibile, ovvero a soluzioni già sviluppate all'interno della pubblica amministrazione e ad un prezzo inferiore. La lettera *e)* prevede l'individuazione di *standard* dei sistemi informativi il più possibile uniformi per ciascun procedimento in modo da assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. A tale proposito, la disposizione fa riferimento alle API – *Application Program Interfaces* – che costituiscono gli strumenti tecnici attraverso i quali è possibile sia estendere, sia interagire con determinate piattaforme messe a disposizione. La lettera *f)* prevede che il dirigente responsabile per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione interessata (previsto dal codice dell'amministrazione digitale all'articolo 17, comma 1) individui gli insiemi di dati omogenei prodotti dall'amministrazione al fine della pubblicazione in formato aperto e del livello qualitativo dei dati stessi. I dati dovranno essere

fruibili in maniera aperta e gratuita da parte delle amministrazioni, salvi i casi di segreto d'ufficio. A tale proposito si ricorda come il capo V del codice dell'amministrazione (in particolare gli articoli 50 e 58) rechi disposizioni sulla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni e le modalità da seguire per rendere tali dati. Fermo restando il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, l'articolo 50 del codice prevede, in linea generale, che qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione sia reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni in funzione dei compiti istituzionali di quest'ultime. La lettera *g*) stabilisce che i decreti delegati dovranno anche prevedere norme finalizzate alla riduzione dei tempi e delle fasi procedurali e dovranno eliminare la sovrapposizione delle competenze. La lettera *h*) stabilisce che i decreti dovranno obbligare le amministrazioni ad istituire punti unici di contatto con i cittadini e le imprese, con particolare riferimento agli sportelli unici delle attività produttive e dell'edilizia e a quanto previsto dall'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (recante "*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*"). Tale articolo 6 della legge n. 180 prevede che Stato, regioni, enti locali ed enti pubblici siano tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari sulle imprese, anche con riguardo alle piccole e medie imprese. Inoltre, nel caso in cui dalle normative possano derivare oneri informativi e costi amministrativi per le imprese, l'introduzione delle stesse debba essere effettuata con gradualità e tenendo conto della dimensione, del numero degli addetti e del settore merceologico delle imprese stesse. Infine, la lettera *i*) incide sulla materia dei dati inerenti la circolazione dei veicoli, prevedendo che i decreti legislativi da emanare fissino nuove modalità di raccolta di tali dati, in particolare stabilendo nuove modalità di archiviazione che permettano di rilasciare un unico documento attestante i dati di proprietà e di circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi. A tal fine dovrà essere previsto il collegamento e l'interoperabilità delle diverse strutture competenti, con la riorganizzazione e l'eventuale accorpamento delle funzioni svolte dal Pubblico registro automobilistico e dal Dipartimento della motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Su tale materia, va segnalato che già la legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 427 della legge n. 147 del 2013) reca previsione – finora inattuata – che affida a regolamento governativo l'adozione di misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli.

Il comma 3 prevede che le amministrazioni, ai fini dell'attuazione di quanto previsto dal comma 1, procedano alla ricognizione dei procedimenti amministrativi di competenza entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente, anche sulla base di modelli definiti dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata. Tale monitoraggio dovrà peraltro evidenziare gli uffici responsabili, i soggetti intervenienti, i termini, la durata media, il livello di digitalizzazione, oltre alle sovrapposizioni di competenze e alle ipotesi di semplificazione, dei procedimenti amministrativi. La norma si applica a tutte le amministrazioni come definite dell'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Sono quindi tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie fiscali (di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 recante "*Riforma dell'organizzazione del Governo*"). Nelle more di una riforma del settore, deve continuare ad essere incluso nella presente elencazione anche al CONI.

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

Il comma 5 pone in capo alle amministrazioni di realizzare, aggiornare e pubblicare sui siti istituzionali manuali e guide che illustrino le modalità di svolgimento di ciascun

procedimento, individuando anche gli oneri a carico del cittadino e illustrando le eventuali fasi ispettive.

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

Il comma 7 stabilisce che i decreti legislativi delegati siano adottati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro interessato, previo parere della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Tali pareri devono essere resi entro 45 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, trascorsi i quali il Governo può comunque procedere. Lo schema è quindi trasmesso alle commissioni parlamentari competenti che devono esprimere il proprio parere entro 60 giorni dalla trasmissione dello schema di decreto, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine per il parere cade nei 30 giorni che precedono la scadenza di cui al comma 1 per l'adozione dei decreti legislativi (come detto, 18 mesi dall'entrata in vigore della legge), tale scadenza è prorogata di 90 giorni.

Il comma 8 reca l'ulteriore delega per le integrazioni e correzioni, per cui si prevede che, entro 12 mesi dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può adottare decreti integrativi o correttivi, nel rispetto dell'oggetto e dei principi contenuti nella presente legge.

**La RT** riferisce che il dispositivo delega il Governo, previa ricognizione dei procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni, a semplificare e ridefinire i procedimenti amministrativi in relazione alle tecnologie informatiche, il cui utilizzo è già ampiamente diffuso nelle pubbliche amministrazioni. Afferma poi che dall'attuazione del presente articolo, vale a dire, dall'emanazione dei decreti legislativi, deriveranno risparmi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili e che verranno accertati solo a consuntivo. Ai fini della verifica di quanto previsto dall'articolo 16 (clausola di neutralità), tra i ministri interessati al concerto è da intendersi ricompreso anche il Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, riferisce che dall'attuazione del principio di cui alla lettera i) che prevede l'introduzione di un documento unico degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi e che semplifica le procedure di rilascio della relativa carta di circolazione, deriverà una riduzione degli oneri a carico dell'utenza, nonché il superamento della duplicazione delle banche dati attualmente esistenti presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e gli uffici del pubblico registro automobilistico. La norma, pertanto, comporta risparmi per la finanza pubblica, allo stato non quantificabili, che verranno accertati a consuntivo a seguito della creazione dell'archivio unico previsto dalla stessa disposizione.

**Al riguardo**, va premesso che l'attuazione della delega in esame rientra tra le norme che sono da associarsi alla clausola di neutralità "complessiva" riportata dall'articolo 16, come espressamente riferito dalla RT.

Ciò nondimeno, va sottolineato che l'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità, prevede che la definizione e lo scrutinio dei profili finanziari connessi all'attuazione di deleghe legislative, debbano, di norma costituire

oggetto di esame in apposita RT già nell'ambito del procedimento di approvazione della legge delega: ciò detto, a meno che la stessa delega non interessi materie particolarmente "complesse" per cui si imponga il rinvio della quantificazione (e verifica parlamentare) dei relativi effetti finanziari al momento dell'esame dei relativi decreti delegati di attuazione.

È da valutare pertanto se il caso in esame, di riforma tesa all'informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa, possa ricondursi alle materie di particolare "complessità" indicate dalla legge di contabilità.

In merito all'impatto del riordino sul funzionamento delle amministrazioni, va sottolineato che il comma 1 del dispositivo prevede espressamente che l'attuazione della delega dovrà in ogni caso assicurare la "totale" accessibilità *on line* delle informazioni e di documenti delle PA da parte dei cittadini, nonché l'effettuazione dei pagamenti nei loro confronti, e la trasmissione di certificazioni e documenti – ordinariamente – con modalità telematiche o con invio al domicilio fisico ove la natura dei documenti non consenta l'invio con modalità telematiche. Il comma 5 stabilisce poi che le stesse amministrazioni dovranno procedere anche al contestuale aggiornamento dei propri siti istituzionali, arricchendone il contenuto con la pubblicazione dei manuali delle procedure delle prassi applicative, nonché, indicando l'ammontare degli oneri che saranno posti a carico dei privati per le certificazioni "telematiche".

Circa i criteri e principi direttivi specificamente indicati per l'attuazione della delega, va segnalato che l'innovazione telematica dovrà tra l'altro accompagnarsi al superamento dell'uso della carta (lettera *a*)), all'aggiornamento continuo delle modalità di erogazione dei servizi sulla base delle tecnologie (lettera *c*)) e all'obbligo di adeguamento dell'organizzazione da parte di ciascuna amministrazione ai principi di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese (lettera *h*)).

Tutto ciò premesso, pur considerando che il comma 7 prevede l'invio alle Camere degli schemi attuativi della delega, andrebbero acquisiti gli elementi – sia pure di massima – che siano idonei a provare la fondatezza dell'affermazione riportata dalla RT per cui dall'attuazione della delega in esame deriveranno comunque risparmi netti per la finanza pubblica.

Tale richiesta si rende a ben vedere indispensabile non tanto alla luce delle finalità in sé espressamente previste dalla delega – per cui sembra condivisibile che la sua attuazione porterà a regime ad economie di spesa per le PA – quanto, piuttosto, in relazione agli adempimenti e alle prescrizioni che però si prevedono per la sua attuazione, a carico delle amministrazioni, per le quali appaiono ipotizzabili riflessi sui loro fabbisogni di funzionamento.

Si ricorda che le amministrazioni coinvolte potranno comunque avvalersi, al fine di attuare la delega, delle sole risorse umane e strumentali (si pensi solo

alle dotazioni *software* e *hardware*) che sono per loro già previste dalla legislazione vigente.

Peraltro, va sottolineato che l'affermazione riportata dalla RT – per cui, al fine di assicurare *ex post* la neutralità finanziaria degli effetti della delega, nell'adozione dei decreti delegati, sia da qualificarsi sempre come "concerto" anche il previsto intervento del Ministro dell'economia e delle finanze nella emanazione dei decreti delegati, non è esplicitamente rinvenibile nel dispositivo della norma.

Ad ogni modo, rinviando all'articolo 16 per le ulteriori valutazioni metodologiche, va evidenziato sin d'ora che l'apposizione di una clausola di invarianza non costituisce mai di per sé una garanzia dell'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanzia pubblica, anche in relazione a dispositivi che siano tesi alla realizzazione di risparmi di spesa *medio tempore*, se non alla luce di una RT che ne illustri gli elementi e i dati idonei a provarne la fondatezza.

Con riguardo, infine, alla lettera *i*) dei criteri attuativi della delega, posto che la norma ivi prevista, relativamente alla creazione dell'archivio unico dei dati degli autoveicoli, appare sostanzialmente confermativa dell'analogo norma già prevista dall'articolo 1, comma 427, della legge di stabilità 2014, che peraltro ne prevedeva la realizzazione entro i primi sessanta giorni dell'anno in corso, andrebbero solo richieste le ragioni di tale mancata attuazione, nonché le implicazioni organizzative e informatico-procedurali dell'accorpamento dei due *database*, riconducibili all'ACI e agli uffici della Motorizzazione civile del dicastero delle Infrastrutture e dei trasporti. Ad ogni modo, convenendo con la RT che i risparmi derivanti dalla attuazione dell'unificazione delle banche dati risulteranno quantificabili solo a consuntivo, non ci sono osservazioni.

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

L'articolo contiene una delega al Governo – con il termine di dodici mesi – per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Nei dodici mesi successivi all'emanazione del decreto legislativo delegato il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive. I principi e criteri della delega sono posti dal comma 1<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Essi sono: a) la ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento; b) la ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento; c) la riduzione dei termini per la convocazione, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento; d) la semplificazione dei lavori della conferenza di servizi, anche attraverso la previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della stessa con strumenti informatici e la possibilità, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona; e) la differenziazione delle modalità di svolgimento dei lavori della conferenza, secondo il principio di proporzionalità, prevedendo per i soli casi di procedimenti complessi la convocazione di riunioni in presenza; f) la ridefinizione dei meccanismi decisionali, con la previsione del principio di maggioranza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie e precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso ovvero di dissenso da parte delle amministrazioni competenti; g)

Il comma 2 disciplina il procedimento di emanazione dei decreti legislativi intervenienti sulle tre materie sopra ricordate. I decreti legislativi sono adottati (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con i ministri interessati) previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

**La RT** afferma che il dispositivo contiene la delega al Governo a razionalizzare e semplificare la disciplina in materia di conferenza di servizi. La disposizione, di natura ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, posto che all'attuazione della delega dovrà provvedersi comunque nell'osservanza della clausola di neutralità riportata all'articolo 16, non ci sono osservazioni.

### *Articolo 3*

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

Questo articolo – diversamente dalla maggior parte degli altri articoli, che recano deleghe legislative (l'art. 5 interviene in materia di autotutela e l'articolo 8 demanda a d.P.R una serie di interventi definitivi) – reca novella direttamente della legge n. 241 del 1990. La fattispecie che si viene a disciplinare è il silenzio tra amministrazioni – dunque un silenzio che rimane fuori del rapporto con i soggetti esterni alla pubblica amministrazione, e privo di valore provvedimentoale. È, diversamente, un silenzio procedimentale.

In particolare, il comma 1 interviene con l'inserimento nella legge n. 241, di un articolo aggiuntivo, l'articolo 17-bis. La disciplina ha per oggetto l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni statali, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni statali. Si prevede che le amministrazioni competenti comunichino il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del provvedimento, compiutamente istruito, da parte dell'amministrazione precedente. Il termine è interrotto qualora l'amministrazione che deve rendere il proprio assenso, concerto o nulla osta, rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale, entro quei trenta giorni. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o del provvedimento. Non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini.

Il comma 2 disciplina il silenzio che qui viene a porsi e prevede che decorso il termine di trenta giorni (e quello eventualmente ad esso aggiuntosi, del pari di trenta giorni), al silenzio

---

la definizione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza, economicità e leale collaborazione, di meccanismi per la composizione degli interessi pubblici nei casi in cui la legge preveda la partecipazione al procedimento delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità; h) coordinamento delle disposizioni di carattere generale di cui agli articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, con la normativa di settore che disciplina lo svolgimento della conferenza di servizi; i) coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle dell'articolo 17-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'articolo 3 della presente legge.

(inteso quale mancata comunicazione) si intende per acquisito l'assenso, il concerto o il nulla osta. In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare. È dunque prevista una composizione di livello superiore, individuato nella Presidenza del Consiglio, non già nel Consiglio dei ministri.

Il comma 3, diversamente dagli articoli 16 e 17 della legge n. 241, prevede che questo articolo 17-bis così introdotto si verrebbe ad applicare anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. È per esse previsto un termine superiore, di sessanta giorni (non è formulata previsione espressa sull'interruzione del termine per supplemento di istruttoria: parrebbe tuttavia applicarsi, in virtù del rinvio al comma 1). Questo, qualora disposizioni di legge di settore o la futura nuova disciplina della conferenza di servizi (oggetto della delega posta dall'articolo 2 del disegno di legge) non prevedano un termine diverso. Anche in tal caso, il silenzio è disciplinato alla stregua di silenzio-assenso. È previsione generale, senza esclusione di particolari tipologie provvedimentali – laddove la rivisitazione della conferenza di servizi condotta nel 2010 (v. supra la scheda relativa all'articolo 2) incluse sì nella generalizzazione del silenzio-assenso quelle amministrazioni preposte alla tutela di interessi 'sensibili', tuttavia escludendo alcuni provvedimenti (VIA, VAS e AIA). Più in generale, parrebbe suscettibile di approfondimento come la disciplina così posta 'retroagisca' sulla conferenza di servizi, e se non finisca per svuotarla di incidenza.

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

**La RT** ribadisce che il dispositivo prevede una semplificazione nell'acquisizione di concerti, assensi e nulla osta da parte di amministrazioni diverse per l'adozione di provvedimenti normativi o amministrativi.

La disposizione, avendo natura semplificatoria, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

#### ***Articolo 4***

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

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

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

Il comma 2 stabilisce il termine per l'esercizio della delega è fissato in dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

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

**La RT** afferma che la norma delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per l'individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso. La disposizione, di

semplificazione, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

### **Articolo 5** **(Autotutela amministrativa)**

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

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

**La RT** delimita, in maniera più incisiva rispetto alla disciplina vigente, le possibilità di intervento in autotutela da parte della pubblica amministrazione.

La disposizione, di carattere ordinamentale, non produce nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

**Al riguardo**, nulla da osservare.

### **Articolo 6** **(Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza)**

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

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

Trattandosi di decreti legislativi correttivi e integrativi, i principi e criteri di questa delega fanno rinvio ai principi e criteri già dettati dalla legge delegante per quei due decreti legislativi con l'aggiunta dei seguenti: precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi, riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle pubbliche amministrazioni.

**La RT** afferma che la norma prevede la delega al Governo per la modifica di alcune disposizioni della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, al fine di precisare l'ambito applicativo delle stesse, in particolare in materia di trasparenza, di inconferibilità e incompatibilità di cui, rispettivamente, ai decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013.

La disposizione, di natura ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni, rilevando che dall'attuazione del principio di riduzione degli oneri gravanti in capo alle pubbliche amministrazioni potranno derivare risparmi.

## **Capo II** **Organizzazione**

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

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

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

È prevista altresì una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi a ciascun decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive, rispetto a ciascun decreto legislativo adottato. Alcuni principi e criteri direttivi riguardano l'amministrazione sia centrale sia periferica, dello Stato (tra le previsioni, la "razionalizzazione delle funzioni di polizia" per alcune finalità o la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato). Altri riguardano solo l'amministrazione centrale. E specifiche previsioni hanno ad oggetto le Prefetture.

Riguardo l'amministrazione così centrale come periferica, sono posti in particolare i seguenti principi direttivi:

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

Altri criteri concernono esclusivamente l'amministrazione centrale dello Stato (non anche la periferica) e si incentrano sul rafforzamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. Sono: 1) definizione degli strumenti normativi e amministrativi per la direzione della politica generale del Governo e il mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico; 2) rafforzamento del ruolo di coordinamento e promozione dell'attività dei ministri da parte del Presidente del Consiglio dei ministri; 3) rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche; 4) definizione delle procedure di nomina da parte del Governo, tale da assicurare la collegialità del Consiglio dei ministri; 5) riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei ministri e dei sottosegretari, con definizione di criteri generali per la determinazione delle relative risorse finanziarie (in relazione alle attribuzioni e alle dimensioni dei rispettivi ministeri) da parte del Presidente del Consiglio; 6) eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle autorità indipendenti; 7) revisione delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze, in funzione del rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio. L'attuazione di tali criteri è autorizzata a modificare il decreto legislativo n. 300 del 1999 – il quale detta le disposizioni circa l'organizzazione del Governo.

Ulteriori criteri sono specificamente dettati per le Prefetture-UTG. Sono: 1) razionalizzazione della rete organizzativa e revisione delle competenze e delle funzioni attraverso la riduzione del numero, in base a criteri inerenti all'estensione territoriale, alla popolazione residente, all'eventuale presenza della città metropolitana, alle caratteristiche del territorio, alla criminalità, agli insediamenti produttivi, alle dinamiche socio-economiche; 2) trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, quale punto di contatto unico tra amministrazione periferica dello Stato e cittadini; 3) attribuzione al Prefetto della responsabilità dell'erogazione dei servizi ai cittadini, nonché di funzioni di coordinamento dei dirigenti degli uffici facenti parte dell'Ufficio territoriale dello Stato; 4) confluenza nell'Ufficio territoriale dello Stato di tutti gli uffici periferici delle amministrazioni civili dello Stato; 5) definizione dei criteri per l'individuazione e l'organizzazione della sede unica dell'Ufficio territoriale dello Stato; 6) individuazione delle competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica nell'ambito dell'Ufficio territoriale dello Stato, fermo restando quanto previsto dalla legge 1° aprile 1981, n. 121; 7) individuazione della dipendenza funzionale del prefetto in relazione alle competenze esercitate.

**La RT** riferisce che il dispositivo contiene la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi di modifica della disciplina degli uffici centrali e territoriali dei ministeri e degli enti pubblici non economici nazionali, con l'obiettivo di riorganizzazione e riduzione degli stessi e del relativo personale adibito ad attività strumentali. Viene, inoltre, prevista la razionalizzazione della rete organizzativa delle Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, con revisione delle relative competenze e funzioni anche attraverso la riduzione del loro numero, nonché la revisione dell'assetto dei corpi di polizia, ai fini dell'eliminazione delle duplicazioni e del coordinamento delle funzioni.

Dall'attuazione del presente articolo, vale a dire dall'emanazione dei decreti legislativi, deriveranno significativi risparmi per la finanza pubblica allo stato non quantificabili che verranno accertati a consuntivo.

**Al riguardo**, in termini analoghi a quanto rilevato sull'articolo 1, va preliminarmente sottolineato che l'attuazione della delega in esame rientra tra le norme che sono da associarsi alla clausola di neutralità "complessiva" riportata dall'articolo 16 del provvedimento.

Anche in questo caso si ricorda che l'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità, prevede che la definizione e lo scrutinio parlamentare dei profili finanziari connessi all'attuazione di deleghe legislative, debbano, di norma, costituire oggetto di esame in apposita RT sin dal procedimento di approvazione del provvedimento di conferimento della legge delega; a meno che la stessa delega non interessi materie particolarmente "complesse", per cui la quantificazione (e verifica) dei relativi effetti finanziari sia da rinviare al momento dell'esame dei relativi decreti delegati di attuazione.

In merito ai profili di impatto desumibili dal dispositivo va evidenziato che il comma 1 prevede espressamente che il riordino delle amministrazioni centrali debba contemplare, tra l'altro: una riduzione degli uffici e del personale preposto ad attività "strumentali" a favore di un contestuale aumento delle strutture (e del personale) destinato alle prestazioni di servizi (a cittadini e imprese); l'accorpamento delle sedi tra amministrazioni (lettera *a*)); il riordino delle amministrazioni coinvolte nel mantenimento della unità di indirizzo politico del Governo (Presidenza del consiglio dei Ministri) (lettera *b*)); la riduzione ed accorpamento delle sedi periferiche delle amministrazioni centrali negli uffici territoriali del Governo – Prefetture (lettera *c*)).

Pur considerando che il comma 2, stabilisce l'invio alle Camere degli schemi di attuazione della delega in esame, andrebbero sin d'ora richiesti gli elementi – sia pure di "massima" – che risultino idonei a provare la fondatezza dell'affermazione riportata dalla RT, per cui dall'attuazione della delega in esame deriveranno significativi "risparmi" per la finanza pubblica, che sarebbero "quantificabili" però solo a consuntivo.

Posto che andrebbe comunque dimostrata la particolare "complessità" tecnica della delega, andrebbe peraltro richiesto ogni elemento informativo che sia utile a far luce sin d'ora sugli effetti finanziari derivanti dalla attuazione della delega, fornendosi, a tal fine, indicazioni di massima sugli interventi che si intende porre in essere, e sui primi elementi di "stima" circa i risparmi conseguibili con l'evidenziazione dei parametri adottati nella loro valutazione.

A titolo esemplificativo, per le amministrazioni centrali, sembrerebbe perciò necessaria, a tal fine, l'acquisizione di dati relativi agli uffici e ai contingenti di personale attualmente adibiti ad attività strumentali, distintamente dall'aliquota delle unità invece preposte al servizio all'utenza, nonché elementi "certificati" in merito al personale in servizio nelle forze di polizia e alle aree di efficientamento e d'impiego delle loro organizzazioni, rispetto ai compiti loro riservati dalla legge e ai relativi fabbisogni di funzionamento, oltre a prime indicazioni in merito all'ammontare dei risparmi conseguibili, in ragione annua, per effetto di accorpamenti e razionalizzazioni che si intendono realizzare.

Utili indicazioni andrebbero poi richieste anche in merito all'effettiva accorpabilità degli uffici statali periferici, presso uniche sedi di servizio, nonché in merito ai problemi organizzativi e funzionali connessi alla esplicita previsione

di una dipendenza funzionale degli uffici periferici dall'ufficio di prefettura territorialmente corrispondente.

Peraltro, si segnala che già il comma 147 dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014 prevede l'adozione, entro sei mesi, di piani di riorganizzazione della rete periferica delle pubbliche amministrazioni per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali di esercizio non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o metropolitano<sup>2</sup>. I piani dovrebbero essere trasmessi tra l'altro alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari.

## **Articolo 8** **(Definizioni di pubblica amministrazione)**

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

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

Le "amministrazioni statali" sono definite dalla lettera *a*): ferma l'esclusione delle amministrazioni di istruzione e cultura di cui alla lettera *e*), rientrano nelle amministrazioni statali le seguenti amministrazioni: Presidenza del Consiglio dei ministri; Consiglio di Stato; Corte dei conti; Avvocatura dello Stato; Ministeri; agenzie fiscali; altre agenzie governati ve nazionali, comprese le agenzie istituite ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

L'insieme delle "amministrazioni nazionali" è individuato dalla lettera *b*). Esso è costituito dalle seguenti amministrazioni: amministrazioni statali, come individuate dalla lettera *a*); Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; autorità indipendenti; commissioni di garanzia; enti pubblici non economici nazionali. Sono, di nuovo, esplicitamente escluse le amministrazioni di istruzione e cultura.

La lettera *c*) enumera le amministrazioni territoriali: fatta ancora una volta salva l'esclusione delle amministrazioni di istruzione e cultura di cui alla lettera *d*), rientrano nella presente categoria: le regioni; le province (come noto, oggetto di soppressione ai sensi della riforma istituzionale in discussione A.S. 1429); i comuni; le città metropolitane; le comunità montane o isolate; le agenzie regionali o locali; le amministrazioni regionali o locali a ordinamento autonomo; le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale; le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; gli istituti autonomi case popolari; gli enti pubblici non economici regionali o locali;

La lettera *d*) enumera le "amministrazioni di istruzione e cultura". Si tratta di scuole statali di ogni ordine e grado; università statali; istituti di istruzione universitaria a ordinamento speciale; istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; istituzioni educative pubbliche; enti pubblici nazionali di ricerca; musei, archivi e biblioteche dello Stato e delle amministrazioni territoriali. Le scuole paritarie, le università non statali, le istituzioni non statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, sono invece enti inclusi nella categoria degli "organismi privati di interesse pubblico" ai sensi della lettera *g*).

La lettera *e*), reca la definizione di "amministrazioni pubbliche", definizione che comprende le categorie individuate dalle lettere precedenti: amministrazioni nazionali

---

<sup>2</sup> Il termine di sei mesi scadrà il 5 ottobre 2014. Scaduto il termine, il medesimo comma 147 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri nomini, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un commissario per la redazione del piano.

(comprendenti quelle statali), amministrazioni territoriali, amministrazioni di istruzione e cultura. A questo elenco si aggiungono gli ordini professionali.

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

Il comma 2 stabilisce che unioni, associazioni e consorzi di enti definiti ai sensi del comma 1, rientrano nella relativa definizione. Tale disposizione non si applica agli enti pubblici economici. Il successivo comma 3 demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze) la redazione di un elenco per ciascuna delle definizioni di cui al comma 1.

Il comma 3 stabilisce che il D.P.R. è emanato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta (ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988). Ai sensi del comma 4 l'elenco ISTAT continua a costituire il riferimento per le disposizioni in materia di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009. Rimane ferma, inoltre, la definizione ex articolo 2, comma 1, lettera *a*) della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (si veda sopra alla lettera *e*).

**La RT** afferma che l'articolo persegue l'obiettivo, specificando le diverse nozioni di pubbliche amministrazioni, dell'individuazione dei vari destinatari pubblici delle disposizioni normative. La norma, pertanto, perseguendo finalità di chiarezza e certezza dell'ambito di applicazione delle norme, comporta un effetto deflattivo del contenzioso e una riduzione delle varie criticità interpretative emerse al riguardo. Al comma 4 viene, inoltre, specificato che, ai fini statistici, rimangono fermi i riferimenti all'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, rimangono fermi i riferimenti all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009. Rimane altresì ferma, ai fini della legge 24 dicembre 2012, n. 243, la definizione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), della medesima legge.

**Al riguardo**, premesso che le diverse nozioni di pubbliche amministrazioni in esame non rilevano comunque ai fini del quadro definitorio degli enti interessati dalle norme di finanza pubblica ai sensi dall'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità, nulla da osservare.

## **Articolo 9**

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

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

In particolare, è prevista la eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese (lettera *a*)); la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero mediante accorpamento sulla base di parametri basati sul territorio e sul numero delle imprese (lettera *b*)); la riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale ed eliminando duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie alle sole funzioni istituzionali e circoscrivendo nel tempo quelle non essenziali e

gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati (lettera *c*)); il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, con individuazione delle relative modalità di gestione, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente, e avvalimento delle amministrazioni competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo (lettera *d*)); riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle unioni regionali e delle aziende speciali, riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti, definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle medesime camere e delle aziende speciali (lettera *e*)); la disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali e contemplici poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma, anche mediante la nomina di commissari in caso di inadempienza da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (lettera *f*)).

Il comma 2 stabilisce che il decreto delegato sarà adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, da intendersi acquisito nel caso non pervenga entro quarantacinque giorni dalla trasmissione dei decreti. Successivamente, sullo stesso sarà acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Il comma 3 disciplina, con la medesima procedura, l'emanazione di decreti correttivi (sui cui profili di rilievo costituzionale si veda la scheda relativa all'art. 6).

**La RT** riferisce che la norma delega il Governo a riformare l'organizzazione, le funzioni e il finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. I principi e i criteri direttivi da rispettare nell'attuazione della delega sono finalizzati alla riforma del sistema di finanziamento delle camere di commercio, con l'eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese, alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, alla riduzione del numero dei componenti degli organi e dei relativi compensi e al trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, con l'eliminazione di duplicazioni di attività svolte da altre amministrazioni pubbliche. La disciplina transitoria dovrà assicurare la sostenibilità finanziaria del processo di riforma il mantenimento dei livelli occupazionali. La disposizione, perseguendo finalità di razionalizzazione e riduzione di organi e attività e tenuto anche conto della previsione della disciplina transitoria, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, si ricorda preliminarmente che le camere di commercio, pur essendo amministrazioni "pubbliche" ai fini del SEC95 (Sottosettore Amministrazioni "Locali"), sono degli enti "associativi" e non gravano sul bilancio dello Stato, né sui bilanci degli enti territoriali, traendo i mezzi necessari al loro funzionamento perlomeno dalle contribuzioni (obbligatorie) degli associati.

La delega in esame prevede il riordino del sistema camerale, nel senso di una sua radicale razionalizzazione nell'obiettivo di assicurare l'eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese (lettera *a*)), la riduzione delle funzioni e dei compiti, nonché del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e delle loro aziende speciali (lettere *c* e *d*)).

Per i profili di interesse, pur considerando che l'attuazione della delega in esame è anch'essa correlata alla clausola di neutralità indicata all'articolo 16, occorre tuttavia soffermarsi sulla lettera *f*) del comma 1, laddove è espressamente stabilito che la delega dovrà prevedere una disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria ed il "mantenimento" dei livelli occupazionali.

Si tratta, come appare evidente, di un profilo che di per sé evidenzia che il conferimento della delega in esame si accompagna non solo alla razionalizzazione di componenti di spesa della pubblica amministrazione, ma anche ad effetti d'impatto quantomeno suscettibili di attenuare il conseguimento dei risparmi di spesa, atteso che le minori entrate per gli enti camerali si pongono a fronte di una spesa che riveste anche carattere "obbligatorio" per l'Amministrazione. Ragion per cui sembrerebbe ipotizzabile il caso che l'Amministrazione vigilante (MISE) sia chiamata a farsi carico del personale che sarà posto in "esubero" a fronte delle reali possibilità di copertura finanziaria derivanti dalle risorse di cui gli enti potranno avvalersi per effetto del riordino.

Per quanto riguarda il contributo a carico delle imprese, si rammenta che l'articolo 28 del decreto-legge n. 90 del 2014 ha previsto che l'importo del diritto annuale come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento. In base al decreto direttoriale 5 giugno 2014 del Ministero dello sviluppo economico, che ha disposto la pubblicazione dei dati sulle attività economiche 2013, forniti dalle Camere di Commercio, il totale dell'importo del diritto annuale per l'anno 2013 è stato pari a 780,5 milioni di euro. Per l'anno 2010 (secondo l'ultima relazione al Parlamento sulle attività delle Camere di Commercio) il diritto annuale rappresentava circa il 70 per cento delle entrate del sistema camerale. Per quanto riguarda i costi, sempre per l'anno 2010, la parte strutturale era di 591 milioni di euro, mentre la parte variabile di 769,5 milioni di euro.

Sul punto, pur considerando la procedura di esame dei profili finanziari che viene differita alla trasmissione dei decreti delegati indicata al comma 2, sembrerebbe necessario che il governo fornisse sin d'ora un quadro di sintesi dei dati finanziari ed organici complessivi attualmente in forza alle Camere di Commercio, fornendo anche prime valutazioni in merito agli effetti che potranno derivare dal riordino e, in particolare, dall'abrogazione del contributo a carico degli associati, nonché in merito all'eventualità che nel periodo transitorio indicato alla lettera *f*) altre amministrazioni pubbliche possano essere chiamate a far fronte ai fabbisogni organizzativi e finanziari degli enti camerali di riferimento per i loro territori.

### Capo III Personale

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

L'articolo 10 reca una delega al Governo, da esercitarsi secondo i termini e le modalità di cui all'alinea del comma 1 e di cui ai commi 2 e 3, per la revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici. I principi ed i criteri direttivi per l'esercizio della delega (comma 1) prevedono, in particolare:

- 1) l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito e della formazione continua nonché su quello della piena mobilità tra i ruoli (lettera *a*));
- 2) riguardo ai dirigenti dello Stato, l'istituzione di un ruolo unico, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui confluiscono anche i dirigenti degli enti pubblici (non economici) nazionali e delle agenzie governative, con esclusione della dirigenza scolastica e con la soppressione dell'attuale distinzione in due fasce, e l'istituzione di una Commissione per la dirigenza statale, avente anche compiti di verifica dell'applicazione dei criteri relativi al conferimento degli incarichi ed alle relative conferme (lettera *b*), numero 1); riguardo ad altre funzioni della Commissione, cfr., in particolare, la successiva lettera *e*). Si prevedono altresì l'eventuale confluenza nel ruolo unico del personale appartenente alle carriere speciali nonché l'introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti;
- 3) in merito ai dirigenti delle regioni, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, di un ruolo unico dei dirigenti regionali, comprensivo della dirigenza amministrativa del Servizio sanitario nazionale – mentre resta esclusa la dirigenza medica e quella tecnica del medesimo Servizio -, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza regionale (lettera *b*), numero 2));
- 4) riguardo ai dirigenti degli enti locali, l'istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico di tali dirigenti, nonché l'introduzione di una Commissione per la dirigenza locale (lettera *b*), numero 3));
- 5) la soppressione delle figure dei segretari comunali e provinciali – con l'inserimento (secondo i criteri di cui alla lettera *b*), numero 4)) degli attuali nel suddetto ruolo unico dei dirigenti degli enti locali – e la facoltà, per gli enti locali privi di figure dirigenziali, di nominare un dirigente apicale (in sostituzione del segretario comunale), con l'obbligo per i comuni con meno di 5.000 abitanti (nelle more del completamento dei percorsi associativi) di gestire quest'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;
- 6) l'accesso alle dirigenze summenzionate, tramite gli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo i principi di cui alla lettera *c*), tra i quali la cadenza annuale sia del corso-concorso unico sia del concorso unico, per ciascuno dei tre ruoli generali summenzionati (con la possibilità di reclutare, mediante tali bandi, anche dirigenti di carriere speciali, delle autorità indipendenti e degli organi costituzionali), l'affidamento della relativa gestione alla Scuola nazionale dell'amministrazione, l'esclusione di graduatorie di idonei.
- 7) la definizione, per i dirigenti pubblici, di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, presso scuole di formazione regionali e locali o presso istituzioni universitarie, secondo i criteri di cui alla lettera *d*), la quale prevede altresì l'adeguamento dell'ordinamento della Scuola nazionale

dell'amministrazione alle funzioni attribuite, al carico di lavoro assegnato ed alla metodologia didattica necessaria;

- 8) il conferimento – nell'ambito dei soggetti appartenenti al relativo ruolo unico – degli incarichi dirigenziali secondo i principi di cui alla lettera *e*) – che contemplano, tra l'altro, la procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione ed approvati dalle Commissioni summenzionate (di cui alla precedente lettera *b*)) – nonché in base al principio dell'equilibrio di genere (di cui alla successiva lettera *f*));
- 9) la durata triennale degli incarichi dirigenziali – rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico e con facoltà di rinnovo senza la suddetta procedura selettiva per una sola volta – e la definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura (lettera *f*) citata);
- 10) la disciplina dei dirigenti privi di incarico secondo i principi di cui alla lettera *g*));
- 11) la valutazione dei risultati dei dirigenti secondo i principi di cui alla lettera *h*)), tra cui la semplificazione del relativo processo di valutazione, la misurabilità e comparabilità degli indicatori di risultato ed il carattere oggettivo degli standard di qualità;
- 12) il riordino delle norme relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale o disciplinare dei dirigenti, con limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai medesimi dirigenti (lettera *i*));
- 13) la definizione della disciplina della retribuzione dei dirigenti secondo i criteri di cui alla lettera *l*), tra i quali l'omogeneizzazione del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, nell'ambito di ciascun ruolo unico e la determinazione di limiti assoluti, stabiliti in base a criteri oggettivi, correlati alla tipologia dell'incarico;
- 14) l'adozione di norme transitorie, con riferimento ai profili di cui alla lettera *m*);
- 15) la disciplina dei principi fondamentali di cui alla lettera *n*) per il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, principi che prevedono, tra l'altro: per i direttori generali, un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute, redatto ed aggiornato da una commissione nazionale (composta pariteticamente da rappresentanti dello Stato e delle regioni), sulla base di una selezione unica per titoli, da svolgersi previo avviso pubblico; la nomina del direttore generale, da parte della regione o della provincia autonoma, nell'ambito dei nominativi inseriti in tale elenco, previa individuazione di una rosa di candidati e previo colloquio; un sistema di verifica e di valutazione dell'attività dei direttori generali che tenga conto del raggiungimento degli obiettivi sanitari; per i direttori amministrativi e per quelli sanitari, elenchi regionali, redatti ed aggiornati da commissioni regionali, sulla base di selezione per titoli e colloquio, da svolgersi previo avviso pubblico, elenchi dai quali i direttori generali devono attingere per le relative nomine.

**La RT** afferma che il dispositivo delega il Governo a riformare la dirigenza pubblica in base a principi e criteri direttivi che attengono all'istituzione di tre ruoli unici, rispettivamente, dei dirigenti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, all'accesso alla dirigenza per concorso e per corso-concorso e al conferimento e alla durata degli incarichi.

La disposizione, di natura ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, il dispositivo provvede al conferimento di una ampia delega volta al riordino della normativa vigente in materia di dirigenza pubblica e di

valutazione dei servizi forniti dagli uffici pubblici, ivi fornendosi alle lettere *a)-n)* i criteri direttivi ed i principi di riferimento nella elaborazione dei decreti di attuazione.

Pur dovendo rinviare all'esame dei singoli decreti la valutazione dell'impatto dei profili che sono di volta in volta contemplati nel riordino in esame, va sin d'ora sottolineato che la RT si limita, al momento, a certificare solo che, ritenuto il tenore ordinamentale delle materie considerate, dalla attuazione della delega non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica: senza fornire però gli elementi ed i dati che pure sarebbero necessari al fine di comprovare l'effettiva sostenibilità dell'affermazione come previsto ai sensi dell'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità.

In tal senso, per i profili di copertura, relativamente all'istituzione del ruolo della dirigenza statale (lettere *a)* e *b)*), pur considerando l'apposizione di una "specificata" clausola di neutralità, andrebbero perciò richiesti sin d'ora elementi informativi concernenti l'impatto organizzativo – finanziario presumibilmente connesso alla istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di una nuova commissione per la dirigenza statale (lettera *b)*, punto 1)), le cui funzioni dovranno comprendere anche la verifica del rispetto dei criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali da parte delle amministrazioni, la verifica dell'utilizzo dei sistemi di valutazione al fine della conferma degli stessi nonché la preselezione dei candidati ad incarichi dirigenziali generali e ad uffici di vertice e la valutazione di congruità per gli altri incarichi dirigenziali (lettera *e)*). È chiaro che, anche in considerazione della complessità delle attribuzioni previste per tale organo, andrebbero acquisite adeguate rassicurazioni non solo in merito alla sostenibilità a l.v. degli oneri previsti in relazione ai compensi che spetteranno ai relativi componenti, ma anche in merito alla adeguatezza delle risorse umane e strumentali già scontate negli stanziamenti a legislazione vigente a fronte dei fabbisogni organici e di funzionamento che seguiranno dalla sua istituzione.

Elementi di tenore analogo andrebbero altresì acquisiti anche in merito alla istituzione di specifiche Commissioni aventi le medesime funzioni, in relazione alla istituzione del ruolo unico della dirigenza delle regioni (lettera *b)*, punto 2) e della dirigenza degli enti locali (lettera *b)*, punto 3).

In riferimento poi alle modalità di accesso ai ruoli dirigenziali (lettera *c)*) e alla cura delle attività formative (lettera *d)*), sembrerebbe poi necessaria sin d'ora l'acquisizione di un supplemento di informazioni sul previsto affidamento alla Scuola nazionale dell'Amministrazione della gestione delle procedure di reclutamento dei dirigenti statali regionali e degli enti locali, nonché della esplicita possibilità, per quest'ultima, di avvalersi anche della collaborazione di altre scuole e istituzioni universitarie, nonché delle attività formative dedicate ai dirigenti dei tre ruoli. È chiaro, in tal senso, che andrebbero richiesti elementi idonei a comprovare l'effettiva sostenibilità dei fabbisogni di funzionamento e

finanziari che deriveranno alla Scuola per effetto dei compiti che vengono ad essa assegnati dalla riforma in esame; potendo, a rigore, la stessa Scuola avvalersi a tale fine delle sole risorse che sono già previste dalla legislazione vigente.

Inoltre, sempre per i profili di invarianza, va segnalato che il dispositivo prevede pure l'istituzione di una banca dati (lettera *e*) al fine di gestire i profili professionali di ciascun dirigente dei tre ruoli, comprensivo degli elementi curricolari concernenti la tipologia e l'esito valutativo degli incarichi che gli stessi abbiano già ricoperto. Sulla sua attivazione e sulla possibilità di curarne la tenuta e l'aggiornamento avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali previste dalla legislazione vigente, andrebbero sin d'ora richiesti adeguati elementi di documentazione.

Elementi di valutazione, rispetto alla normativa attualmente in vigore, andrebbero poi richiesti sull'impatto "finanziario" del nuovo regime retributivo previsto per i dirigenti che siano privi di incarico, atteso che la lettera *g*) prevede espressamente che al loro collocamento in "disponibilità" – di cui non è precisata la durata – corrisponda il riconoscimento del trattamento economico "fondamentale" e della parte "fissa" della retribuzione: senza alcuna specificazione se trattasi di quella quota relativa alla sola retribuzione di "posizione" del dirigente. Componente, quest'ultima, che, ai sensi della successiva lettera *l*) del dispositivo, dovrà d'ora innanzi essere sempre "non" inferiore al 30 per cento della retribuzione totale, mentre quella di "risultato" non potrà mai eccedere il 15 per cento della medesima.

Nel contempo, andrebbero pure richieste delucidazioni in merito all'impatto finanziario prevedibile per effetto della confluenza della retribuzione di posizione "fissa" nel trattamento economico "fondamentale" e della riconosciuta possibilità, a ciascun dirigente, di attribuire di un "premio" annuale a non più di 1/10 dei dirigenti suoi subordinati e dei suoi dipendenti, elemento che sembrerebbe aggiuntivo rispetto alle componenti integrative ed accessorie già previste dalla contrattazione dei vari comparti.

Infine, andrebbero altresì richiesti ulteriori elementi illustrativi, circa il principio di omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico (lettera *l*)), nei limiti delle risorse complessivamente assegnate. In particolare, andrebbero considerati i rischi connessi al contenzioso che si potrebbe instaurare con i soggetti che in virtù dell'omogeneizzazione vedrebbero peggiorato il trattamento economico fondamentale già loro riconosciuto. Andrebbero valutati inoltre i profili di legittimità dell'intervento nei confronti dei dirigenti regionali, considerato anche che la previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni è prevista solo dalla lettera *b*), punto 2, per l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti delle regioni, non anche per la realizzazione dell'omogeneizzazione retributiva.

Chiarimenti sarebbero opportuni anche sulla portata dell'ultima parte della lettera *m*) secondo cui, nella fase transitoria, si dovrà provvedere al riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni, tenendo solo conto degli "effettivi fabbisogni" delle amministrazioni nazionali.

Si sottolinea, per tutti i profili richiamati, l'esigenza di acquisire almeno primi elementi di valutazione indispensabili ai fini della certificazione della effettiva plausibilità della invarianza del riordino.

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

Il comma 1 prevede che le PP.AA., nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative per il rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, per l'adozione del lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti, per la diffusione del telelavoro con indicazione di obiettivi annuali, anche nella forma del telelavoro misto, nonché per la sperimentazione di forme di *co-working* e *smart-working*.

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

Il comma 3 demanda ad apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione degli indirizzi per l'attuazione delle misure di cui ai commi 1 e 2 da parte delle PP.AA..

Il comma 4, modificando l'articolo 596 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, dispone che il fondo di cui al comma 1 del citato articolo (Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa<sup>3</sup>) è finanziato per l'importo di 2 milioni di euro per il 2014 e di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge n. 147 del 2013. A decorrere dal 2017, la dotazione del fondo di cui al comma 1 è determinata annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009, con conseguente rinvio alla tabella C della legge di stabilità.

Inoltre il comma conferma che i servizi in esame sono accessibili a tutti i minori di età fino a 36 mesi, introducendo però un criterio di priorità per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e per i minori che non trovino collocazione nelle strutture pubbliche comunali.

**La RT** nulla aggiunge al contenuto dell'articolo, ribadendo quanto già statuito dalle disposizioni.

**Al riguardo**, rilevato che i commi 1 e 2 appaiono assumere carattere fondamentalmente programmatico, il che dovrebbe consentire di implementare le misure previste con sufficiente gradualità, andrebbero fornite indicazioni

---

<sup>3</sup> Si tratta di interventi di realizzazione di asili nido presso caserme in via di dismissione.

perlomeno di massima in merito alle modalità di attuazione delle stesse nel rispetto dei vincoli di invarianza finanziaria posti dai medesimi commi.

Per quanto riguarda il comma 4, non vi sono rilievi da formulare sui profili di quantificazione, essendo l'onere limitato all'entità dello stanziamento. Per quanto riguarda la copertura, si evidenzia la natura in conto capitale del Fondo per lo sviluppo e coesione, mentre il Fondo finanziato ha carattere corrente (iscritto nello stato di previsione del Ministero della difesa al capitolo 1160). Ne deriva, da un lato, una dequalificazione della spesa e, dall'altro, un diverso impatto in termini di indebitamento e fabbisogno, atteso che le medesime risorse contabilizzate sul SNF, alla luce dell'indice di spendibilità scontato nei tendenziali in rapporto al Fondo per lo sviluppo e la coesione, dovrebbero riflettersi maggiormente sui predetti in conseguenza della natura corrente del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa.

#### **Capo IV**

### **Deleghe per la semplificazione normativa**

#### ***Articolo 12***

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

L'articolo contiene alcuni criteri 'comuni' per un novero di deleghe poi specificamente disciplinati dai tre articoli successivi (e prevedendo per esse un termine 'suppletivo' di dodici mesi, salva la diversa previsione di cui all'art. 13). Insieme, reca l'ulteriore delega per decreti legislativi integrativi e correttivi rispetto a quelli che siano adottati (entro dodici mesi dalla loro adozione). È autorizzato l'adeguamento conseguente della disciplina statale di fonte regolamentare.

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

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

Il comma 2 indica i criteri generali (e comuni):

- 1) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il loro coordinamento (salvo quanto previsto a seguire);
- 2) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- 3) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;

- 4) indicazione esplicita delle norme abrogate (fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, secondo il quale le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore);
- 5) aggiornamento delle procedure, prevedendo la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

I decreti legislativi sono adottati (su proposta del ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con i ministri interessati) previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi dei decreti sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni competenti, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni.

**La RT** riferisce che la norma prevede la delega a emanare decreti legislativi in materia di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazioni azionarie di pubbliche amministrazioni e di servizi pubblici locali.

La disposizione, perseguendo finalità di semplificazione normativa, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

### ***Articolo 13***

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

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

In particolare, tali principi e criteri direttivi specifici prevedono:

- il riconoscimento nei concorsi pubblici della professionalità acquisita da coloro che abbiano avuto rapporti di lavoro flessibile con amministrazioni pubbliche (lettera *a*));
- l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi (lettera *b*)); la gestione dei concorsi per il reclutamento del personale degli enti locali da parte delle province o degli altri enti di area vasta (ivi comprese le città metropolitane); la definizione di limiti, assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori; la riduzione dei termini di validità delle graduatorie;
- l'introduzione di un sistema informativo nazionale, inteso alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento, in grado di orientare la

programmazione delle assunzioni, anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (lettera *c*); il rafforzamento del coordinamento e del controllo da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;

- l'attribuzione all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) di compiti di supporto tecnico, in favore del Dipartimento della funzione pubblica, nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposita convenzione, e il rafforzamento della funzione di assistenza dell'ARAN nel settore della contrattazione collettiva integrativa (lettera *d*)<sup>4</sup>;
- la concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, la revisione del relativo sistema di controlli ed il potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa (lettera *d*) citata<sup>5</sup>;
- la determinazione dei termini e delle modalità di svolgimento della funzione di consulenza in materia di contrattazione integrativa (lettera *d*) citata);
- la definizione delle materie escluse da quest'ultima, anche ai fini di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché di accelerare le procedure negoziali (lettera *d*) citata). Nella disciplina legislativa vigente, l'ambito di competenza del contratto integrativo è definito dalla contrattazione collettiva nazionale;
- la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici (lettera *e*));
- la definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni (lettera *f*));
- il progressivo superamento della dotazione organica come limite e parametro di riferimento per le assunzioni, anche al fine di facilitare i processi di mobilità e fermi restando i limiti di spesa (lettera *g*)).

**La RT** afferma che la norma delega il Governo a riordinare la disciplina del pubblico impiego dettando i principi e i criteri direttivi ai quali lo stesso dovrà attenersi. La disposizione, di semplificazione normativa, non produce impatti negativi sulla finanza pubblica.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

---

<sup>4</sup> A quest'ultimo riguardo, si ricorda che, in base all'attuale disciplina, le pubbliche amministrazioni possono avvalersi di tale assistenza, la quale, sulla base di apposite intese, può essere assicurata anche collettivamente, ad amministrazioni dello stesso tipo o ubicate nello stesso ambito territoriale; inoltre, su richiesta dei comitati di settore, in relazione all'articolazione della contrattazione collettiva integrativa nel comparto ed alle specifiche esigenze delle pubbliche amministrazioni interessate, possono essere costituite, anche per periodi determinati, delegazioni dell'ARAN, su base regionale o pluriregionale.

<sup>5</sup> Si ricorda che l'attuale disciplina sui controlli in materia è posta dall'art. 40-*bis* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, mentre l'art. 46, comma 4, dello stesso D.Lgs. n. 165, e successive modificazioni, demanda all'ARAN il monitoraggio sia sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali sia sulla contrattazione collettiva integrativa, prevedendo anche la presentazione annuale (da parte dell'ARAN) al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze ed ai comitati di settore di un rapporto, in cui si verifichi "l'effettività e la congruenza della ripartizione fra le materie regolate dalla legge, quelle di competenza della contrattazione nazionale e quelle di competenza dei contratti integrativi nonché le principali criticità emerse in sede di contrattazione collettiva nazionale ed integrativa".

## **Articolo 14**

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

L'articolo reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega sul riordino delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche da esercitare entro 1 anno dalla data di entrata in vigore del presente testo normativo. I citati principi e criteri direttivi specifici si aggiungono a quelli contemplati dall'articolo 12.

In particolare, si dispone:

- la distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, e l'individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica;
- per le società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, la definizione di criteri di scelta tra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma o criteri per l'internalizzazione;
- per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, la definizione, in conformità con la disciplina dell'Unione europea, di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico ed evitare effetti distorsivi sulla concorrenza, anche attraverso la disciplina dei contratti di servizio e delle carte dei diritti degli utenti e attraverso forme di controllo sulla gestione e sulla qualità dei servizi;
- l'introduzione di ulteriori misure volte a garantire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e organismi da esso partecipati al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di una maggior trasparenza e della precisa definizione delle responsabilità delle amministrazioni locali partecipanti e degli amministratori degli organismi partecipati;
- la razionalizzazione e il rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi;
- l'eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo.

**La RT** afferma che la norma, di riordino normativo e di semplificazione, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, al fine di escludere oneri aggiuntivi, andrebbero chiariti i possibili risvolti finanziari delle misure finalizzate al raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, intervenendo sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e organismi da esso partecipati al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, andrebbe specificato che gli obiettivi di finanza pubblica da perseguire siano propri delle società in esame e quindi aggiuntivi rispetto a quelli degli enti locali detentori delle partecipazioni con esclusione di effetti traslativi degli obiettivi di risparmio dagli enti locali agli organismi da questi partecipati.

## *Articolo 15*

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

L'articolo reca alcuni principi e criteri direttivi specifici per la delega per il riordino dei servizi pubblici locali da esercitare entro 1 anno dalla data di entrata del presente testo normativo. I citati principi e criteri direttivi specifici si aggiungono a quelli contemplati dall'articolo 12.

In sintesi, si definiscono una serie di criteri e modalità concernenti la definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti, l'organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli ambiti territoriali ottimali, l'esercizio delle funzioni dei comuni in forma associata, gli affidamenti dei servizi pubblici, la disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti. Tra l'altro, si dispone:

- l'individuazione dei meccanismi di premialità per gli enti locali che ricorrono alle procedure ad evidenza pubblica e favoriscono l'aggregazione degli ambiti gestionali secondo criteri di economicità ed efficienza;
- l'individuazione delle funzioni di governo, organizzazione e controllo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, delle amministrazioni pubbliche e delle autorità di regolazione coinvolte nell'esercizio di tali funzioni e delle regole della loro interazione.

**La RT** afferma che la disposizione, di semplificazione normativa, non produce impatti negativi sulla finanza pubblica.

**Al riguardo**, con riferimento ai meccanismi di premialità in favore degli enti locali, al fine di escludere oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, andrebbe chiarito con quali risorse si procederà ad implementare tale procedura.

Inoltre, andrebbero fornite ulteriori informazioni relativamente alle funzioni di governo, organizzazione e controllo dei servizi pubblici locali, di cui saranno titolari le amministrazioni pubbliche e dei meccanismi che dovranno essere introdotti per favorirne la interazione e la non sovrapposizione. In particolare, andrebbe dimostrato che allo svolgimento delle stesse potrà farsi fronte nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

## *Articolo 16*

### *(Disposizioni finanziarie)*

L'articolo contiene una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica per tutte le disposizioni contenute nel disegno di legge ad eccezione dall'articolo 11, comma 4, lettera *a*) che prevede un finanziamento (di 2 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5 milioni per l'anno 2015) del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia destinati alla popolazione minorile presso enti e reparti del Ministero della difesa al fine di realizzare asili nido presso caserme del Ministero della difesa in via di dismissione.

**La RT** ribadisce che il dispositivo contiene la clausola di invarianza finanziaria prevedendo che, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, comma 4, dall'attuazione della presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Al riguardo**, premesso che il provvedimento contiene diverse deleghe al Governo al fine di operare interventi di riordino e ristrutturazione che interessano interi settori organizzativi e funzionali della PA, così da conseguire una razionalizzazione del suo funzionamento in modo da determinare un incremento delle economie rispetto alla spesa oggi sostenuta, occorre formulare alcune puntualizzazioni di carattere metodologico alla luce dei principi e criteri previsti espressamente dalla legge di contabilità in relazione alle leggi di delega.

*In primis*, va infatti ribadito che l'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità prescrive che il rinvio dell'esame degli effetti finanziari di provvedimenti aventi ad oggetto leggi di delega, solo al momento dell'emanazione dei relativi provvedimenti di attuazione, sia consentito esclusivamente allorché la materia della stessa delega sia contraddistinta da una intrinseca "complessità": ciò che invero dovrebbe essere puntualmente dimostrato per i dispositivi contenuti nel provvedimento atteso che i medesimi sono chiaramente perlopiù volti al mero conseguimento di "economie" di spesa e alla semplificazione dei rapporti della PA con i cittadini.

Va sottolineato che l'incisività dello scrutinio degli effetti finanziari in sede parlamentare, che è disciplinata dall'articolo 17 della legge di contabilità, è strettamente connessa al contenuto informativo della RT, la quale dovrebbe di norma contenere sempre tutti gli elementi e i dati che siano pienamente idonei a fornire una chiara rappresentazione degli effetti che si conseguiranno a seguito della attuazione delle nuove norme. Ciò valendo anche per i provvedimenti di delega, a meno che gli stessi non siano caratterizzati dalla citata "complessità"

Peraltro, in relazione alle deleghe di cui all'articolo 1 (*accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese*) e all'articolo 7 (*Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato*), la RT prevede espressamente che dall'emanazione dei decreti legislativi conseguiranno risparmi di spesa, che sarebbero però quantificabili solo a "consuntivo" e per le altre deleghe (articoli 2, 4, 6, 9, 10, 12, 13, 14 e 15) afferma che esse non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Come rilevato dall'Organo di controllo in più occasioni, va ribadito che la mera apposizione di una clausola di neutralità, non è di per sé mai garanzia dell'assenza di nuovi oneri per la finanza pubblica, se non alla luce di dati ed elementi contenuti nella RT da cui sia possibile trarre elementi di conferma circa l'effettiva neutralità delle nuove norme. Ciò valendo, anche nel caso in cui la realizzazione di maggiori "economie" di spesa risulti decisamente condizionata nell'entità, almeno sotto il profilo cronologico, dai tempi di concreta realizzazione delle riforme (si pensi, ad esempio, alla delega di cui all'articolo 9 e, in particolare, a periodo "transitorio" indicato dalla lettera *f*) tra i criteri direttivi ivi previsti).

Sul punto, lo scrutinio parlamentare degli effetti finanziari anche se relativi all'attuazione di ciascuna delle deleghe in esame risulterà possibile solo all'atto dell'esame dei relativi decreti di attuazione, andrebbe in ogni caso richiesto un quadro di sintesi, sia pure di "massima", degli effetti finanziari ipotizzabili, a regime, in relazione al completamento delle singole riforme in argomento – con l'illustrazione dei relativi parametri adottati nel calcolo – che sia accompagnato da un cronoprogramma che ne evidenzi la gradualità nella tempistica di formazione, indipendentemente dai tempi di approvazione dei decreti delegati che sono di volta in volta stabiliti nei termini fissati dai dispositivi di delega contenuti nel provvedimento.

Un'ultima annotazione riguarda poi il tenore delle stesse materie considerate, in particolare, dalle deleghe indicate all'articolo 7 (*Riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato*), 9 (*Riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di Commercio*), 10 (*Dirigenza pubblica*) e 13 (*Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*), la cui attuazione rende ben ipotizzabili effetti che si rifletteranno sulla dinamica della spesa per il personale del pubblico impiego, rispetto a quella ad oggi sostenuta dalle PA ai sensi della legislazione e contrattazione vigente. Va, in proposito, sottolineato che l'articolo 17, comma 7, della legge di contabilità – solo per tale materia – prevede che la RT di accompagnamento di nuove norme debba sempre evidenziare gli effetti finanziari previsti per effetto della loro attuazione in una proiezione almeno "decennale", sugli andamenti della relativa spesa.

Circostanza, quest'ultima, che a ben vedere sembrerebbe di per sé rendere ancor più cogente l'esigenza di richiedere sin d'ora almeno dei primi elementi di valutazione circa gli effetti finanziari di "risparmio" o di invarianza riconducibili all'attuazione delle singole deleghe, anche se l'esame compiuto dei profili specifici relativi per ciascuno dei singoli decreti si renderà possibile solo all'atto dell'esame dei relativi schemi di decreto attuativi.

## APPENDICE: LE PARTECIPATE LOCALI

In tema di partecipazioni pubbliche a società, oggetto di delega da parte degli articoli 12, 14 e 15 del presente disegno di legge, si forniscono di seguito alcuni dati quantitativi ed economici con specifico riferimento alle società partecipate da enti territoriali.

Il dipartimento del Tesoro ha pubblicato nel luglio 2014 un Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012<sup>6</sup>.

Il censimento effettuato dal Tesoro ha rilevato nel 2012 8.146 società partecipate, di cui 423 partecipate dalle amministrazioni centrali, 7.726 dalle amministrazioni locali, 17 da enti nazionali pubblici di previdenza e assistenza e 201 da amministrazioni non appartenenti al sottosectore S13 rilevante ai fini della normativa europea. Inoltre, sono state rilevate 36.125 partecipazioni.

Il Commissario straordinario per la revisione della spesa ha presentato un programma di razionalizzazione delle partecipate locali<sup>7</sup> ai sensi dell'art. 23 del decreto-legge n. 66 del 2014<sup>8</sup>.

Il Commissario ha utilizzato i dati forniti dal Tesoro per analizzare le 7.726 società partecipate dalle amministrazioni locali. Secondo le sue rilevazioni, i servizi pubblici di rilevanza economica a rete (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto) rappresentano il 23% del numero totale delle società e il 60% del valore della produzione. Ammonta invece al 42% il numero delle società che svolgono servizi pubblici privi di rilevanza economica, mentre il 13% svolge servizi strumentali per l'ente pubblico di riferimento. Il 22% svolge attività di vendita di beni e servizi in mercati concorrenziali.

Nel 2012 le perdite lorde delle partecipate censite sono state di circa 1.200 mln. Si rilevano perdite in quasi tutti i settori anche se risultano particolarmente elevate, in valore assoluto, per il trasporto pubblico (con perdite eccedenti i 300 mln, di cui la metà sono relative all'ATAC di Roma). Altri settori con perdite elevate (superiori al 20 per cento) rispetto al capitale investito sono l'informatica, i servizi amministrativi, le società di trasformazione urbana (STU), le *multiutility* e il turismo.

Secondo il Commissario, vi sono poi perdite non palesi finanziate da contratti di servizio e trasferimenti in conto corrente e conto capitale. I contratti di servizio e gli altri trasferimenti - che, sulla base di dati SIOPE, ammontavano nel 2012 a circa 16.500 mln per l'intero settore - compensano le partecipate per un servizio reso e quindi sarebbe errato, come alcuni fanno, assumere che un risparmio corrispondente potrebbe emergere dalla soppressione delle partecipate. Tuttavia, una parte di queste risorse, di incerto ammontare, va a compensare inefficienze di gestione.

---

<sup>6</sup> [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/programmi\\_cartolarizzazione/patrimonio\\_pa/Rapporto\\_Partecipazioni\\_DatiAnno2012.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Partecipazioni_DatiAnno2012.pdf)

<sup>7</sup> [http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma\\_partecipate\\_locali\\_master\\_copy.pdf](http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf)

<sup>8</sup> A norma dell'art. 23, d.l. 24 aprile 2014, n. 66 il piano di razionalizzazione, prevede che siano individuate specifiche misure: a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività; b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale; c) per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

Il Programma del Commissario volge l'attenzione al sottodimensionamento di molte partecipate: circa 3000 società hanno un numero di dipendenti minore o uguale a 5 e altre 500 circa hanno un massimo di 10 dipendenti. Inoltre, tra i servizi pubblici economici a rete, nei quali vi è un'elevata incidenza delle economie di scala (energia, gas, acqua, rifiuti), il 62% delle partecipate è rappresentato da piccole imprese con un valore della produzione inferiore a 10 mln che nell'insieme coprono soltanto il 7% della produzione e che si presentano concentrate prevalentemente al Sud. Al polo opposto si trova un numero esiguo di imprese di medie e grandi dimensioni che rappresenta numericamente solo il 4 per cento dell'insieme delle partecipate, ma copre più della metà del valore della produzione del comparto.

La Corte dei conti ha presentato nel giugno 2014 una Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali <sup>9</sup>, ai sensi dell'art.7, co.7, l. 5 giugno 2003, n. 131<sup>10</sup>; l'indagine muove dagli organismi censiti nella banca dati SIQUEL della Corte dei conti, di cui sono stati esaminati i dati di bilancio anche al fine di ricostruire i flussi finanziari con i soggetti pubblici partecipanti/controllanti. Nel sistema SIQUEL, al 18 aprile 2014, risultano censiti n. 7.472 organismi, di cui 6.386 in attività (la restante parte è costituita da enti cessati o in liquidazione).

La tabella sottostante illustra i settori di attività degli organismi partecipati osservati dalla Corte, ripartiti per settore di attività. I servizi pubblici locali (SPL) corrispondono al 33,86% del totale ma rappresentano il 69,15% del valore della produzione.

**Tab. 10 - Organismi partecipati osservati ripartiti per settore di attività e valore della produzione**

Attività prevalente	Numero organismi	% sul totale Numero organismi	Valori in Euro	
			Valore della produzione	% sul totale Valore della produzione
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	598	14,02	11.301.719.514	29,65
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	276	6,47	4.293.747.601	11,26
Trasporto e magazzinaggio	255	5,98	9.063.661.525	23,78
Sanità e assistenza sociale	315	7,39	1.700.019.025	4,46
<b>TOTALE SPL</b>	<b>1.444</b>	<b>33,86</b>	<b>26.359.147.664</b>	<b>69,15</b>
Agricoltura, silvicoltura e pesca	87	2,04	149.559.183	0,39
Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	84	1,97	239.912.065	0,63
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	166	3,89	491.568.049	1,29
Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	383	8,98	1.460.220.113	3,83
Attività finanziarie e assicurative	37	0,87	264.162.814	0,69
Attività immobiliari	29	0,68	50.951.329	0,13
Attività manifatturiere	23	0,54	221.566.154	0,58
Attività professionali, scientifiche e tecniche	214	5,02	621.168.892	1,63
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	187	4,39	2.182.448.634	5,73
Costruzioni	106	2,49	1.305.268.599	3,42
Estrazione di minerali da cave e miniere	3	0,07	2.887.831	0,01
Istruzione	193	4,53	451.730.561	1,19
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	149	3,49	489.023.069	1,28
Organizzazioni ed organismi extraterritoriali	13	0,30	28.592.544	0,08
Servizi di informazione e comunicazione	83	1,95	644.012.052	1,69
Altre attività di servizi	939	22,02	2.920.114.327	7,66
Non definito	124	2,91	235.379.383	0,62
<b>TOTALE SERVIZI STRUMENTALI</b>	<b>2.820</b>	<b>66,14</b>	<b>11.758.565.599</b>	<b>30,85</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.264</b>	<b>100,00</b>	<b>38.117.713.263</b>	<b>100,00</b>

<sup>9</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_autonomie/2014/delibera\\_15\\_2014.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_15_2014.pdf)

<sup>10</sup> Tale norma prevede che la Corte riferisca almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio

L'analisi della Corte sui risultati economici negli organismi osservati evidenzia la maggiore entità dei risultati negativi nelle partecipate pubbliche al 100%, ove le perdite d'esercizio risultano in larga misura superiori agli utili d'esercizio, al netto delle imposte (rispettivamente, 506 e 350 milioni di euro), laddove, nel complesso degli organismi osservati, gli utili superano i 2,2 miliardi di euro e le perdite si attestano a 1,2 miliardi di euro (cfr. tabelle 16 e 17).

Con riferimento alla collocazione territoriale, l'analisi evidenzia come gli organismi a totale partecipazione pubblica realizzano perdite d'esercizio più consistenti degli utili netti nella maggioranza delle regioni (ad esclusione di Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto, Umbria, Marche, Basilicata e Sardegna), mentre il totale degli organismi partecipati mostra una prevalenza delle perdite sugli utili soltanto nelle regioni del Centro-Sud (Umbria, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

**Tab. 16 - Gestione caratteristica e risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati**

*Valori in euro*

REGIONE	Valore della produzione	Costo della produzione	di cui Costo personale	Utile Netto	Perdite
Valle d'Aosta	271.987.605	243.731.494	58.176.112	30.419.338	5.885.066
Piemonte	3.280.489.109	3.158.891.277	624.045.751	171.942.416	149.581.062
Lombardia	8.495.249.543	8.086.208.936	1.864.945.682	391.371.854	224.604.588
Liguria	1.429.305.830	1.322.593.120	442.194.048	127.689.587	32.046.946
Trentino Alto Adige	1.410.397.299	1.375.235.137	366.440.639	191.483.488	13.658.682
Veneto	4.055.617.017	3.932.459.666	970.232.790	195.729.958	173.789.398
Emilia Romagna	5.330.859.751	5.134.194.770	1.103.478.228	513.593.983	139.697.003
Toscana	3.644.331.372	3.097.801.435	805.493.187	175.643.909	73.372.923
Umbria	553.174.877	545.266.848	173.893.698	12.630.829	13.409.537
Marche	1.532.958.356	1.474.022.568	263.774.238	69.852.875	15.628.300
Lazio	4.811.435.890	4.669.498.280	1.585.360.354	287.160.339	208.617.265
Abruzzo	480.046.186	487.754.871	160.523.422	3.732.871	24.817.040
Molise	18.591.980	18.360.681	7.210.151	488.922	1.018.332
Campania	445.519.110	456.352.256	186.838.450	10.389.605	24.277.869
Puglia	637.056.908	776.940.985	286.323.158	10.828.082	30.080.889
Basilicata	87.620.036	85.422.906	24.636.046	62.559	36.774
Calabria	175.982.844	183.334.677	84.414.318	-3.613.679	9.748.755
Sicilia	1.003.916.262	1.046.677.635	354.150.033	3.054.513	49.735.559
Sardegna	453.173.287	448.297.144	156.138.461	15.138.973	15.015.162
<b>Totale</b>	<b>38.117.713.263</b>	<b>36.543.044.686</b>	<b>9.518.268.767</b>	<b>2.207.600.421</b>	<b>1.205.021.149</b>

**Tab. 17 - Gestione caratteristica e risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati\* a totale partecipazione pubblica**

*Valori in euro*

REGIONE	Valore della produzione	Costo della produzione	di cui Costo personale	Utile Netto	Perdite
Valle d'Aosta	23.628.103	24.345.034	6.802.523	857.432	845.816
Piemonte	724.972.535	712.877.949	189.937.909	31.772.625	34.036.067
Lombardia	3.358.094.769	3.323.859.294	760.425.341	73.468.556	140.357.519
Liguria	445.603.476	442.956.923	201.455.149	5.249.787	18.865.941
Trentino Alto Adige	285.909.287	268.001.904	91.693.888	31.170.113	1.127.069
Veneto	916.996.650	896.180.584	243.800.318	29.107.247	22.567.016
Emilia Romagna	1.376.095.269	1.363.782.362	247.309.994	36.141.619	45.094.286
Toscana	776.554.362	773.946.444	246.502.145	-6.399.324	14.426.851
Umbria	98.770.164	92.707.654	29.293.893	3.441.111	1.917.873
Marche	289.443.199	264.964.919	66.260.567	25.366.956	1.528.074
Lazio	3.212.309.296	3.191.941.274	1.192.382.312	100.129.958	164.576.483
Abruzzo	143.401.732	139.006.996	45.734.173	1.162.187	3.073.652
Molise	7.860.080	7.800.524	3.151.400	92.168	216.479
Campania	284.284.580	294.295.401	129.071.888	4.024.626	14.291.018
Puglia	324.734.930	323.127.263	168.623.923	7.408.514	18.313.497
Basilicata	11.428.909	10.726.064	6.178.043	427.896	33.981
Calabria	83.220.313	80.843.222	45.250.735	165.891	3.754.923
Sicilia	419.650.411	439.731.094	186.070.327	1.009.023	20.501.354
Sardegna	133.710.173	129.917.535	68.126.403	5.770.588	864.768
<b>Totale</b>	<b>12.916.668.236</b>	<b>12.781.012.439</b>	<b>3.928.070.931</b>	<b>350.366.974</b>	<b>506.392.666</b>

Per quanto riguarda l'incidenza del personale, si rilevano valori medi più elevati di incidenza del costo del personale sul costo della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica (37,16%), laddove il dato complessivo medio evidenzia una percentuale ridotta al 30,33% (cfr. tabelle 18 e 19). Secondo la Corte, i valori più elevati riscontrati per le partecipate pubbliche al 100% possono essere indicativi della scarsa efficacia dei vincoli assunzionali e, in generale, delle politiche di contenimento del costo del lavoro nei confronti di tali società.

**Tab. 18 - Analisi della gestione caratteristica degli organismi partecipati osservati**

*Valori in euro*

REGIONE	Totale personale	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Incidenza % costo del personale sul valore della produzione
Valle d'Aosta	1.202	48.399	202.772	226.279	23,87	21,39
Piemonte	13.564	46.008	232.888	241.853	19,76	19,02
Lombardia	38.325	48.661	210.990	221.663	23,06	21,95
Liguria	9.056	48.829	146.046	157.830	33,43	30,94
Trentino Alto Adige	6.866	53.370	200.296	205.418	26,65	25,98
Veneto	19.855	48.866	198.059	204.262	24,67	23,92
Emilia Romagna	25.281	43.649	203.085	210.864	21,49	20,70
Toscana	17.530	45.949	176.714	207.891	26,00	22,10
Umbria	3.798	45.786	143.567	145.649	31,89	31,44
Marche	6.365	41.441	231.582	240.842	17,89	17,21
Lazio	34.702	45.685	134.560	138.650	33,95	32,95
Abruzzo	3.842	41.781	126.953	124.947	32,91	33,44
Molise	137	52.629	134.020	135.708	39,27	38,78
Campania	4.648	40.198	98.182	95.852	40,94	41,94
Puglia	7.271	39.379	106.855	87.616	36,85	44,94
Basilicata	542	45.454	157.607	161.661	28,84	28,12
Calabria	2.584	32.668	70.950	68.105	46,04	47,97
Sicilia	38.271	9.254	27.349	26.232	33,84	35,28
Sardegna	4.038	38.667	111.020	112.227	34,83	34,45
<b>Media</b>		<b>42.983</b>	<b>153.342</b>	<b>158.608</b>	<b>30,33</b>	<b>30,13</b>

**Tab. 19 - Analisi gestione caratteristica degli organismi partecipati osservati a totale partecipazione pubblica**

*Valori in euro*

REGIONE	Totale personale occupato	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Incidenza % costo del personale sul valore della produzione
Valle d'Aosta	159	42.783	153.113	148.604	27,94	28,79
Piemonte	4.455	42.635	160.017	162.732	26,64	26,20
Lombardia	17.093	44.488	194.457	196.460	22,88	22,64
Liguria	4.520	44.570	97.999	98.585	45,48	45,21
Trentino Alto Adige	1.999	45.870	134.068	143.026	34,21	32,07
Veneto	4.978	48.976	180.028	184.210	27,20	26,59
Emilia Romagna	6.110	40.476	223.205	225.220	18,13	17,97
Toscana	4.736	52.049	163.418	163.968	31,85	31,74
Umbria	643	45.558	144.180	153.608	31,60	29,66
Marche	1.759	37.669	150.634	164.550	25,01	22,89
Lazio	27.135	43.943	117.632	118.383	37,36	37,12
Abruzzo	1.183	38.659	117.504	121.219	32,90	31,89
Molise	71	44.386	109.867	110.705	40,40	40,09
Campania	3.252	39.690	90.497	87.418	43,86	45,40
Puglia	4.260	39.583	75.851	76.229	52,18	51,93
Basilicata	136	45.427	78.868	84.036	57,60	54,06
Calabria	1.392	32.508	58.077	59.785	55,97	54,37
Sicilia	4.569	40.725	96.242	91.847	42,31	44,34
Sardegna	1.953	34.883	66.522	68.464	52,44	50,95
<b>Media</b>		<b>42.362</b>	<b>126.957</b>	<b>129.424</b>	<b>37,16</b>	<b>36,52</b>

Con riferimento alla gestione finanziaria degli organismi oggetto dell'indagine, i valori mostrano, a livello aggregato, una prevalenza dei debiti sui crediti in tutte le Regioni (v. tabelle 20 e 21).

Dal rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto) si evince che il quoziente di indebitamento presenta un andamento non uniforme da regione a regione.

**Tab. 20 - Risultati e analisi della gestione finanziaria degli organismi partecipati osservati**

*valori in euro*

REGIONE	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente Indebitamento **
Valle d'Aosta	44.149.344	504.931.437	371.967.825	1,36
Piemonte	2.994.173.476	6.152.137.110	3.714.629.615	1,66
Lombardia	2.971.986.425	10.941.789.589	9.457.901.270	1,16
Liguria	518.319.935	2.245.470.534	1.754.097.716	1,28
Trentino Alto Adige	394.283.045	6.285.875.193	4.754.101.304	1,32
Veneto	1.960.629.343	4.948.092.254	4.830.673.470	1,02
Emilia Romagna	2.047.069.619	9.683.102.515	8.825.710.474	1,10
Toscana	2.084.609.074	4.396.781.058	3.220.863.343	1,37
Umbria	352.987.123	1.389.334.118	338.935.299	4,10
Marche	681.169.851	1.328.107.137	967.067.817	1,37
Lazio	2.836.851.418	11.420.101.056	4.340.142.251	2,63
Abruzzo	436.392.321	687.878.256	484.589.250	1,42
Molise	17.025.877	37.802.231	26.688.846	1,42
Campania	500.387.378	893.556.003	505.538.962	1,77
Puglia	451.870.093	905.578.867	440.084.781	2,06
Basilicata	151.737.991	180.022.615	20.116.993	8,95
Calabria	159.422.928	255.144.170	75.253.905	3,39
Sicilia	1.651.489.176	1.752.083.740	587.723.457	2,98
Sardegna	1.113.112.880	1.170.978.288	273.051.204	4,29
<b>Totale</b>	<b>21.367.667.298</b>	<b>65.178.766.169</b>	<b>44.989.137.783</b>	<b>1,45</b>

**Tab. 21 - Risultati e analisi gestione finanziaria organismi partecipati osservati a totale partecipazione pubblica**

*valori in euro*

REGIONE	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente Indebitamento **
Valle d'Aosta	598.355	10.036.665	49.797.256	0,20
Piemonte	896.014.197	1.618.938.991	1.207.350.896	1,34
Lombardia	1.267.045.494	5.942.104.109	4.210.374.314	1,41
Liguria	245.469.429	554.065.112	304.140.853	1,82
Trentino Alto Adige	42.184.915	211.621.905	469.841.279	0,45
Veneto	529.479.147	1.466.520.661	1.172.313.651	1,25
Emilia Romagna	487.441.154	1.155.777.003	2.090.875.407	0,55
Toscana	496.601.052	1.277.289.925	564.072.596	2,26
Umbria	88.545.617	207.783.769	86.907.896	2,39
Marche	117.941.176	348.966.260	274.765.814	1,27
Lazio	1.773.563.895	5.206.327.242	1.524.175.799	3,42
Abruzzo	127.879.688	173.847.395	235.546.461	0,74
Molise	1.780.136	12.478.273	284.884	43,80
Campania	286.930.269	464.179.670	422.440.322	1,10
Puglia	146.960.742	414.767.253	120.962.080	3,43
Basilicata	9.633.531	8.712.536	2.660.180	3,28
Calabria	61.471.887	119.903.067	31.150.586	3,85
Sicilia	699.875.583	559.030.281	228.662.203	2,44
Sardegna	36.775.982	46.706.704	63.596.614	0,73
<b>Totale</b>	<b>7.316.192.248</b>	<b>19.799.056.819</b>	<b>13.059.919.091</b>	<b>1,52</b>



# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Ago 2014

[Nota di lettura n. 57](#)

**A.S. 1582:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 58](#)

"Schema di decreto legislativo recante composizione, attribuzione e funzionamento delle commissioni censuarie" (**Atto del Governo n. 100**)

"

[Nota di lettura n. 59](#)

**A.S. 1541-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"

"

[Nota breve n. 6](#)

Gli incentivi agli investimenti privati: misure adottate e valutazioni dell'efficacia dal 2000 ad oggi

Set 2014

[Elementi di documentazione, n. 12](#)

**A.S. 1594:** "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2013" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Elementi di documentazione, n. 13](#)

**A.S. 1595:** "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 60](#)

**A.S. 1558:** "Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 61](#)

**A.S. 1324:** "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"

"

[Nota di lettura n. 62](#)

**A.S. 1613:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 63](#)

**A.S. 1612:** "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"