



N. 56 - 9 marzo 2015

## Riforma della Pubblica Amministrazione (a proposito dell'A.S. n. 1577)

*L'esame del disegno di legge d'iniziativa governativa A.S. n. 1577, recante "Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni" (comunicato alla Presidenza del Senato il 23 luglio 2014) è stato avviato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato il 3 settembre 2014.*

*Il successivo 22 ottobre si è conclusa la discussione generale, con replica del relatore e del ministro competente. In parallelo è stata svolta dalla medesima Commissione una indagine conoscitiva a fini di istruttoria legislativa, con audizione di qualificati esperti.*

*La illustrazione degli emendamenti nella Commissione Affari costituzionali si è indi svolta il 28 e 29 ottobre 2014 - con integrazioni il 25 novembre 2014, l'8, 15 e 20 gennaio 2015 e ancora il 5 marzo per la presentazione di alcuni ulteriori emendamenti da parte del relatore.*

*Nell'insieme, il novero di proposte emendative del relatore investe ampia parte del disegno di legge, sì da importarne una riscrittura.*

*Può valere richiamarne, in estrema sintesi, il contenuto, ai fini del prosieguo dell'esame in Commissione referente.*

**L'ARTICOLO 1** del disegno di legge contiene una delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (*senza maggiore richiamo normativo che specifichi quali esse siano, laddove che la 'copertura' definitiva recata dall'articolo 8 del disegno di legge potrebbe venir meno, con la soppressione di quell'articolo propugnata da un emendamento del relatore*).

La delega investe un duplice profilo: l'informatizzazione di documenti, pagamenti, servizi, nelle relazioni intrattenute dalle pubbliche amministrazioni con i cittadini, con l'obiettivo della totale accessibilità *on line*; la semplificazione organizzativa e decisionale delle pubbliche amministrazioni.

**L'EMENDAMENTO 1.500** del relatore è interamente sostitutivo dell'articolo. *Questo il suo contenuto modificativo:*

- modifica il termine per l'esercizio della delega (dodici mesi, anziché diciotto mesi);
- dispone che la nuova disciplina legislativa delegata vada a collocarsi entro il Codice dell'amministrazione digitale (recato dal decreto legislativo n. 82 del 2005, rivisitato dal decreto legislativo n. 235 del 2010), laddove il disegno di legge non reca autorizzazione alla modifica di quel codice di settore;
- prescrive l'invarianza di risorse umane, finanziarie, strumentali (in che misura compatibile con il dispositivo della delega, è compito della Commissione Bilancio accertare);
- accentua nella prospettiva del codice di settore - in cui finora anteposta risulta la determinazione degli obblighi della pubblica amministrazione - il "diritto" dei cittadini all'accesso in modalità digitale ("anche" mediante l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) ai dati, documenti, servizi di loro interesse;

- delega il Governo alla definizione di un "livello minimo" di qualità, accessibilità e tempestività dei servizi *on line* delle amministrazioni - con dicitura che si direbbe evocativa dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione vigente; e la delega viene ora definita come volta a "garantire" il diritto di accesso in modalità digitale;
- scandisce con maggior nettezza il principio del '*digital first*' quale perno di una semplificazione dei procedimenti amministrativi;
- prevede che la disciplina legislativa delegata sia tale da "garantire" la disponibilità di connettività a banda "larga" e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici; il **SUBEMENDAMENTO 1.500/78** del medesimo relatore aggiunge la banda "ultralarga", e specifica che la garanzia della connettività si ponga in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea (*ndr.*: essa, entro la strategia dell'Unione europea chiamata Europa 2020, pone i seguenti obiettivi: copertura con banda larga di base per il 100 per cento dei cittadini dell'UE entro il 2013; copertura con banda larga pari o superiore a 30 Mbps per il 100 per cento dei cittadini UE entro il 2020; banda larga ultraveloce con velocità superiore a 100 Mbps per il 50 per cento degli utenti domestici europei entro il 2020);
- ancora, pone tra i requisiti minimi della digitalizzazione delle amministrazioni: l'accesso e il riuso gratuito delle informazioni prodotte e detenute dalle pubbliche amministrazioni; la partecipazione telematica; la piena disponibilità di sistemi di pagamento elettronico; e pone al legislatore delegato il compito di "garantire" la "alfabetizzazione digitale";
- prevede una ridefinizione del sistema pubblico di connettività con apertura ai privati (ossia la rete di infrastrutture tecnologiche e regole tecniche che fa da cornice alla interoperabilità tra amministrazioni), così come del sistema pubblico di identità digitale (volto a consentire l'accesso a qualunque servizio con un solo PIN, universalmente accettato, talché il cittadino possa autenticarsi una sola volta presso uno dei gestori di identità digitali ed utilizzare tale autenticazione con qualunque erogatore di servizi *on line*, pubblico e privato, italiano e dell'Unione europea), favorendo altresì l'elezione di un domicilio digitale;
- prescrive una razionalizzazione del coordinamento tra amministrazioni (a fini di ottimizzazione della spesa e di risparmio energetico) e della *governance* della digitalizzazione;
- non reca espressa previsione (presente invece nel testo del disegno di legge) dell'uso di *software* con *standard* aperti e non dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie;
- nemmeno reca espressa previsione (presente invece nel testo del disegno di legge) dell'obbligo di adeguamento di ciascuna amministrazione ad un principio di unicità dei punti di contatto con i cittadini e le imprese, sulla falsariga degli sportelli unici;
- non prevede l'obbligo delle amministrazioni (pena il divieto di nuove assunzioni a tempo indeterminato) di procedere alla ricognizione dei propri procedimenti, a fini di rilevazione del livello di digitalizzazione e di proposte semplificatorie (presente invece nel testo originario del disegno di legge).

Il **SUBEMENDAMENTO 1.500/10** del medesimo relatore ricomprende nella delega il coordinamento - formale e sostanziale - delle disposizioni vigenti, con indicazione espressa delle abrogazioni eventualmente apportate (senza cioè recare abrogazioni implicite).

Dunque assai estesa è la riscrittura intrapresa dalla proposta emendativa del relatore, come rivela fin l'intestazione ("*Carta della cittadinanza digitale*", anziché "*Accelerazione e semplificazione nei servizi per i cittadini e le imprese*") che essa vuole assegnare a questo primo articolo del disegno di legge.

Inoltre l'emendamento del relatore trasla ad altro articolo del disegno di legge (l'articolo 7, v. *infra*) la previsione incidente sulla materia dei dati inerenti la *circolazione dei veicoli*, con diversa collocazione 'topografica' della disposizione.

**L'ARTICOLO 2 ("Conferenza di servizi")** contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Così come contiene una delega (da esercitarsi nei dodici mesi successivi al decreto legislativo delegato) per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive.

Tra i criteri di delega posti, figura la ridefinizione dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre di *modelli di istruttoria pubblica*, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento (comma 1, lettera *b*)), con riferimento dunque alla partecipazione dei soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento.

**L'EMENDAMENTO 2.500** del relatore limita questa previsione alle ipotesi di "adozione di provvedimenti di interesse generale".

Vale ricordare come la legge n. 69 del 2009 abbia rivisto la legge sul procedimento amministrativo del 1990 onde 'aprire' ai privati la conferenza di servizi, prevedendo l'obbligo di loro convocazione (va da sé, senza diritto di voto) se essi siano proponenti il progetto dedotto in conferenza o concessionari o gestori di pubblici servizi (ove il procedimento incida sulla loro attività). La previsione del 2009 ha dunque legittimato la partecipazione alla conferenza solo di alcune categorie - le si è appena ricordate - di soggetti, secondo indirizzo riconosciuto dalla dottrina come innovativo e pur restrittivo, dal momento che non estende la partecipazione a soggetti quali i portatori di interessi collettivi o diffusi o di interessi oppositivi alla realizzazione del progetto.

Il medesimo **EMENDAMENTO 2.500** introduce quale criterio di delega la previsione di forme di coordinamento o rappresentanza unitaria delle amministrazioni interessate, e fin partecipazione di un unico rappresentante delle amministrazioni statali, designato dal dirigente dell'Ufficio territoriale dello Stato.

Del pari esso introduce la previsione che sia disciplinato dal legislatore delegato il calcolo delle presenze e delle maggioranze, per assicurare la celerità dei lavori della conferenza di servizi.

Inoltre il medesimo **EMENDAMENTO 2.500** pone il criterio di una "revisione" dei meccanismi decisionali (anziché di una loro "ridefinizione", come recita invece il disegno di legge), con la previsione (immutata rispetto al disegno di legge) del principio di maggioranza per la determinazione motivata di conclusione del procedimento, nei casi di conferenze decisorie (comma 1, lettera *f*) di questo articolo 2 del disegno di legge). Si incide qui su un profilo saliente quale il meccanismo di superamento dei dissensi - e tanto più rilevante, dopo che si è riconosciuta alla determinazione finale della conferenza valore provvedimento. Invero il principio di maggioranza fu previsto dal legislatore (con la rivisitazione condotta dalla legge n. 340 del 2000), talché si dispose che la determinazione di conclusione del procedimento avvenisse sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. Ma il legislatore del 2005 abrogò tale disposizione, talché il vigente articolo 14-*ter*, comma 6-*bis* (rivisitato altresì nel 2010) della legge n. 241 viene a prevedere che l'amministrazione procedente, conclusa la conferenza (o scaduti i termini), adotta (a meno che si tratti di VIA statale) la determinazione (motivata) "valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede". In altri termini, vige un principio di maggioranza 'temperato', improntato non a criterio meramente numerico e quantitativo bensì al criterio della *prevalenza*, riferita alla rilevanza 'qualitativa' delle attribuzioni di

ciascuna amministrazione nella questione trattata in conferenza. *Il criterio di delega parrebbe inteso a valorizzare un principio di maggioranza senza altra specificazione e delimitazione; se così fosse, varrebbe a mutare nuovamente l'indirizzo legislativo, acquisito dal 2005 ad oggi, teso ad un superamento della decisione 'a maggioranza'.*

Ancora l'**EMENDAMENTO 2.500** introduce quale criterio di delega, a mo' di deterrenza rispetto a forme di 'assenteismo' in conferenza, il divieto per le amministrazioni che non partecipino alla conferenza di servizi ovvero non si esprimano nei termini, di assumere determinazioni in via di autotutela - ossia la revoca del provvedimento o l'annullamento di ufficio.

Ed ancora l'**EMENDAMENTO 2.500** interviene circa 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 delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità (comma 1, lettera g)).

Per questo riguardo, esso introduce, quale criterio di delega, la definizione di termini per la valutazione tecnica e per la necessaria composizione degli interessi pubblici, al fine di pervenire "in ogni caso" alla conclusione del procedimento entro i termini previsti.

*Qui si incide sul meccanismo di composizione degli interessi 'sensibili', alla cui tutela sono preposte amministrazioni titolate ad esprimere dissenso 'qualificato', per il quale cioè è previsto (dall'articolo 14-quater della legge n. 241) un meccanismo aggravato di suo superamento (il quale deve avvenire fuori della conferenza di servizi, determinandosi rimessione ad un superiore livello di governo, il Consiglio dei ministri).*

Da ultimo l'**EMENDAMENTO 2.501** del relatore prevede il parere della Commissione Bilancio per gli effetti finanziari, sullo schema di decreto legislativo.

**L'ARTICOLO 3 ("Silenzio assenso tra amministrazioni")** - diversamente dalla maggior parte degli altri articoli del disegno di legge, che recano deleghe legislative - reca novella direttamente entro il corpo della legge n. 241 del 1990.

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

La novella 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.

Ebbene, si viene a prevedere che le amministrazioni competenti comunichino il proprio assenso, concerto o nulla osta entro trenta giorni dal ricevimento del "provvedimento, compiutamente istruito", da parte dell'amministrazione precedente. **L'EMENDAMENTO 3.500** del relatore specifica, con miglior scelta lessicale, che si tratta di "schema di provvedimento". Inoltre prescrive sia "corredato della relativa documentazione" (in luogo della dicitura: "compiutamente istruito"). *Esso al contempo muta l'intestazione dell'articolo in: silenzio assenso tra amministrazioni "pubbliche", laddove il disegno di legge reca: tra amministrazioni "statali". Peraltro l'emendamento non incide sul contenuto dell'articolo per questo riguardo, talché esso continua a riferirsi alle sole amministrazioni statali, in distonia con la nuova intestazione prospettata dal medesimo emendamento.*

Il termine di trenta giorni - prevede il disegno di legge - 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.

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

In caso di mancato accordo tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, il Presidente del Consiglio dei ministri decide sulle modifiche da apportare (allo "schema di provvedimento", puntualizza il ricordato **EMENDAMENTO 3.500** del relatore). *E' dunque previsto dal disegno di legge una composizione di livello superiore, individuato nella Presidenza del Consiglio, non già nel Consiglio dei ministri.*

Diversamente dagli articoli 16 e 17 della legge n. 241, questo articolo 17-bis così introdotto si verrebbe ad applicare - prevede il suo comma 3 - *anche ai casi in cui sia prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.* E' per esse previsto un termine superiore, di sessanta giorni (*non è formulata previsione espressa sull'interruzione del termine per supplemento di istruttoria: parrebbe tuttavia applicarsi, in virtù del rinvio al comma 1*). Questo, qualora disposizioni di legge di settore o la futura nuova disciplina della conferenza di servizi (oggetto della delega posta dall'articolo 2 del disegno di legge) non prevedano un termine diverso.

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

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

**L'ARTICOLO 4 ("Segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso")** delega il Governo ad il Governo ad emanare un decreto legislativo (o più decreti legislativi, specifica l'**EMENDAMENTO 4.500** del relatore) per la "precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio di attività o di silenzio assenso", ai sensi rispettivamente degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

La relazione governativa al disegno di legge chiarisce l'intendimento di "rendere più chiari i casi di silenzio assenso in materia di segnalazione certificata di inizio attività, istituiti per i quali - a seguito di successivi interventi normativi che hanno introdotto riferimenti ad ampie materie e a clausole generali - l'ambito di applicazione è alquanto incerto e, quindi, il funzionamento limitato".

Il citato **EMENDAMENTO 4.500** del relatore include nella delega alla "precisa individuazione" *altresì i procedimenti per i quali sia necessaria l'autorizzazione espressa.*

Con la SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività, il cui basilare riferimento normativo è la presente versione dell'articolo 19 della legge 241/1990, come risultante dalle significative modificazioni recate ad esso nel corso del tempo, soprattutto dall'articolo 9 della legge n. 69 del 2009 e dall'articolo 49 del decreto-legge n. 78 del 2010) una segnalazione dell'interessato sostituisce, in linea generale, gli atti di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta (comprese le domande per iscrizioni in albi o ruoli per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale) il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti ammini-

strativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale.

Sono però esclusi dal perimetro di applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, nonché gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze nonché quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e quelli imposti dalla normativa comunitaria (di nuovo, legge 241/1990, articolo 19, comma 1). Inoltre, la SCIA non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario (legge 241/1990, articolo 19, comma 4-bis).

*Parrebbe suscettibile di verifica se la formulazione del ricordato **EMENDAMENTO 4.500** del relatore possa incidere sui vigenti casi di esclusione della SCIA.*

Quanto al silenzio assenso, principale suo riferimento normativo è l'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, il quale stabilisce che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell'amministrazione competente equivalga a provvedimento di accoglimento della domanda, ovvero ad assenso, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato il proprio diniego nel termine di conclusione di cui all'articolo 2, commi 2 o 3, ovvero non indice entro quel termine una conferenza dei servizi. L'amministrazione può, in via di autotutela, annullare d'ufficio - purché entro un termine ragionevole - o revocare l'atto implicito di assenso (cfr. gli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990).

Il perimetro di applicazione del principio di silenzio-assenso tracciato dal comma 1 dell'articolo 20 della legge n. 241 del 1990 viene ristretto dal successivo comma 3; sono esclusi, infatti, gli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, i casi in cui la normativa comunitaria impone l'adozione di provvedimenti amministrativi formali, gli atti e procedimenti individuati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché i casi in cui la legge, all'opposto, qualifica il silenzio dell'amministrazione come rigetto dell'istanza.

*Parrebbe suscettibile di verifica se la formulazione del ricordato **EMENDAMENTO 4.500** del relatore possa incidere sui vigenti casi di esclusione del silenzio assenso.*

Infine l'**EMENDAMENTO 4.500** del relatore prevede il parere della Commissione Bilancio per gli effetti finanziari, sullo schema (o gli schemi) di decreto legislativo.

**L'ARTICOLO 5 ("Autotutela amministrativa")** dispone in materia di autotutela amministrativa.

Invero, la più gran parte delle sue previsioni sono già divenute vigenti, introdotte nell'ordinamento dall'articolo 25, comma 1, lettere b-*bis*), b-*ter*) e b-*quater*) del decreto-legge n. 133 del 2014 (recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive").

Su tale articolo incide l'**EMENDAMENTO 5.500** del relatore (e il suo **SUBEMENDAMENTO 5.500/19**), il quale reca modifica degli articoli 19, 21 e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Questo il raffronto tra il testo vigente dei citati articoli della legge n. 241 e quello che risulterebbe dall'approvazione dell'emendamento:

**Articolo 19 della legge n. 241**  
*Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*

Testo vigente	Emendamento 5.500
<p>1. Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria. La segnalazione è corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, nonché, ove espressamente previsto dalla normativa vigente, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese di cui all'articolo 38, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione. Nei casi in cui la normativa vigente prevede l'acquisizione di atti o pa-</p>	<p>1. <i>Identico.</i></p>

**Articolo 19 della legge n. 241**  
*Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*

Testo vigente	Emendamento 5.500
<p>neri di organi o enti appositi, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, essi sono comunque sostituiti dalle autocertificazioni, attestazioni e asseverazioni o certificazioni di cui al presente comma, salve le verifiche successive degli organi e delle amministrazioni competenti. La segnalazione, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dei relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la segnalazione si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione.</p> <p>2. L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente.</p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni. È fatto comunque salvo il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-<i>quinqies</i> e 21-<i>nonies</i>, nei casi di cui al comma 4 del presente articolo. In caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci, l'amministrazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali di cui al comma 6, nonché di quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, può sempre e in ogni tempo adottare i provvedimenti di cui al primo periodo.</p>	<p>2. <i>Identico.</i></p> <p>3. L'amministrazione competente, in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione di cui al medesimo comma, adotta motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa. <b>Qualora sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure stesse, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata.</b></p>

**Articolo 19 della legge n. 241**  
*Segnalazione certificata di inizio attività - Scia*

Testo vigente	Emendamento 5.500
<p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo del comma 3 ovvero di cui al comma 6-bis, ovvero nel caso di segnalazione corredata della dichiarazione di conformità di cui all'articolo 2, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159, all'amministrazione è consentito intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e previo motivato accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente.</p> <p>4-bis. Il presente articolo non si applica alle attività economiche a prevalente carattere finanziario, ivi comprese quelle regolate dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e dal testo unico in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.</p> <p>5. (Abrogato)</p> <p>6. Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni.</p> <p>6-bis. Nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali.</p> <p>6-ter. La segnalazione certificata di inizio attivi-</p>	<p>4. Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, <b>l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies.»;</b></p> <p>4-bis. <i>Identico.</i></p> <p>6. <i>Identico.</i></p> <p>6-bis. <i>Identico.</i></p> <p>6-ter. <i>Identico.</i></p>

<b>Articolo 19 della legge n. 241</b> <i>Segnalazione certificata di inizio attività - Scia</i>	
Testo vigente	Emendamento 5.500
tà, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili. Gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.	

<b>Articolo 21 della legge n. 241</b> <i>Disposizioni sanzionatorie</i>	
Testo vigente	Emendamento 5.500
<p>1. Con la denuncia o con la domanda di cui agli articoli 19 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</p> <p>2-bis. Restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 20.</p>	<p>1. Con la <b>segnalazione</b> o con la domanda di cui agli articoli 19 20 l'interessato deve dichiarare la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di legge richiesti. In caso di dichiarazioni mendaci o di false attestazioni non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge o la sanatoria prevista dagli articoli medesimi ed il dichiarante è punito con la sanzione prevista dall'articolo 483 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato.</p> <p><del>2. Le sanzioni attualmente previste in caso di svolgimento dell'attività in carenza dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità di esso si applicano anche nei riguardi di coloro i quali diano inizio all'attività ai sensi degli articoli 19 e 20 in mancanza dei requisiti richiesti o, comunque, in contrasto con la normativa vigente.</del></p> <p>2-bis. <i>Identico.</i></p>

<b>Articolo 21-octies della legge n. 241</b> <i>Annulabilità del provvedimento</i>	
Testo vigente	<b>Emendamento 5.500</b>
<p>1. E' annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.</p> <p>2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.</p>	<i>Identico.</i>

<b>Articolo 21-nonies della legge n. 241</b> <i>Annullamento d'ufficio</i>	
Testo vigente	<b>Emendamento 5.500</b>
<p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p>2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.</p>	<p>1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, <b>comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici</b>, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.</p> <p>2. <i>Identico.</i></p>

<b>Articolo 21-nonies della legge n. 241</b> <i>Annullamento d'ufficio</i>	
Testo vigente	Emendamento 5.500
	<b>«2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di diciotto mesi, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.</b>

Infine il medesimo **EMENDAMENTO 5.500** del relatore abroga l'articolo 1, comma 136 della legge n. 311 del 2004, il quale recita: "Al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso. L'annullamento di cui al primo periodo di provvedimenti incidenti su rapporti contrattuali o convenzionali con privati deve tenere indenni i privati stessi dall'eventuale pregiudizio patrimoniale derivante, e comunque non può essere adottato oltre tre anni dall'acquisizione di efficacia del provvedimento, anche se la relativa esecuzione sia perdurante".

**L'ARTICOLO 6 ("Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza")** contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di sei mesi - per l'adozione di disposizioni integrative e correttive, incidenti su un duplice ordine di disposizioni:

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

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

**L'EMENDAMENTO 6.500** del relatore pone la disciplina procedimentale (omessa nel disegno di legge) riguardo l'adozione governativa degli schemi decreti legislativi e il loro vaglio parlamentare, in modo analogo a quanto previsto per le altre deleghe recate dal disegno di legge.

Il medesimo **EMENDAMENTO 6.500** del relatore prevede il termine di ulteriori dodici mesi (dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo) per l'adozione di decreti legislativi recanti "disposizioni integrative e correttive". *Pare suscettibile di approfondimento se la delega così disposta sia circoscritta alla correzione e integrazione della correzione e integrazione, dettata dai decreti legislativi previsti dal presente articolo (il quale tratta di per sé di decreti legislativi recanti, appunto, disposizioni integrative e correttive).*

L'**ARTICOLO 7** ("*Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato*") contiene una delega al Governo - prevedendo per essa il termine di dodici mesi - per "modificare la disciplina" di: Presidenza del Consiglio; ministeri; agenzie governative nazionali; enti pubblici non economici.

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

Anche tale articolo è inciso da proposte emendative del relatore. Tra queste, l'**EMENDAMENTO 7.500** prevede il parere della Commissione Bilancio sugli schemi di decreto legislativo.

Indi l'**EMENDAMENTO 7.501** - relativo all'amministrazione centrale e periferica - modifica il testo del disegno di legge per i seguenti profili:

- esplicita che anche il personale dirigenziale sia coinvolto nella riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali;
- fa però salve "le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi";
- pone il criterio direttivo del "riordino o soppressione" degli uffici e organismi per i quali risultino disfunzioni organizzative o finanziarie o duplicazioni - anche in esito alla ricognizione di cui al decreto-legge n. 90 del 2014, il quale prevede all'articolo 17, comma 1 al fine di procedere ad una razionalizzazione degli enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, che il Dipartimento della funzione pubblica predisponga un sistema informatico di acquisizione di dati e proposte di razionalizzazione circa quegli enti (avvalendosi di un software libero con codice sorgente aperto), in cui le amministrazioni statali inseriscano i dati e le proposte con riferimento a ciascun ente pubblico o privato da ciascuna di esse finanziato o vigilato (con pubblicazione sul sito internet istituzionale delle amministrazioni adempienti o inadempienti all'obbligo di inserimento; decorsi tre mesi dall'abilitazione all'inserimento, quella disposizione prevede sia vietato alle suddette amministrazioni, con riferimento agli enti per i quali i dati e le proposte non siano stati immessi, il compimento di qualsiasi atto nei confronti degli enti, compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi);
- 'mitiga' la previsione circa la razionalizzazione delle funzioni di polizia al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata, aggiungendo il criterio direttivo altresì di un "potenziamento dell'efficacia" di quelle funzioni, "anche in funzione di una migliore cooperazione al fine di evitare" sovrapposizioni e favorire la gestione associata;
- specifica che il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio ricomprenda anche quelle di tutela del mare;
- menziona, in tema di riordino di siffatte funzioni di tutela (comprehensive della sicurezza e dei controlli nel settore agro-alimentare), il "conseguente riordino dei corpi di polizia provinciale";
- circa la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale suo assorbimento nelle altre Forze di polizia, pone il criterio della salvaguardia (oltre che delle professionalità esistenti) "delle specialità e dell'unitarietà".

Segue l'**EMENDAMENTO 7.502** ancora del relatore, che riscrive la previsione di delega relativa alla sola amministrazione centrale - lessicalmente assai centrata nel disegno di legge

sul "rafforzamento" della Presidenza del Consiglio dei ministri - in termini più calibrati su competenze e procedimenti, ai fini - esplicita - di attuare l'articolo 95 della Costituzione (unità di indirizzo politico e amministrativo) e "rendere effettive" le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri quali riconosciutegli dalla legge n. 400 del 1988.

Tra le modifiche apportate dal citato emendamento, figura la previsione della "disciplina" - non già della "riduzione" com'è invece nel disegno di legge - degli uffici di diretta collaborazione di ministri, viceministri e sottosegretari, con determinazione da parte del Presidente del Consiglio delle risorse finanziarie (non già di criteri generali per la loro determinazione), anche al fine di un'adeguata qualificazione professionale del relativo personale.

Inoltre scompare la previsione, presente nel disegno di legge, dell'eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle autorità amministrative indipendenti.

E non si menziona più una "revisione" delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze, delegandosi piuttosto a "precisare" le competenze in materia di quella vigilanza, ancora una volta al fine di assicurare "l'effettivo esercizio" delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio (anziché "in funzione del rafforzamento del ruolo" di questa).

Quanto all'**EMENDAMENTO 7.503** del relatore, esso incide sulla disposizione di delega relativa al riordino o razionalizzazione delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo, inserendovi menzione sia delle esigenze connesse all'attuazione della legge n. 56 del 2014 recante disposizioni sulle Città metropolitane, le Province, le unioni e fusioni di Comuni, sia della rappresentanza statale ai fini di sua unitarietà in sede di conferenza di servizi, come previsto dall'articolo 2 del disegno quale rivisitato dall'**EMENDAMENTO 2.500** del relatore innanzi ricordato.

Così come si è già rammentato l'**EMENDAMENTO 1.500** del relatore, là dove esso trasporta in questo articolo 7 la disposizione di delega (recata nel disegno di legge dall'articolo 1, comma 2, lettera *i*) incidente sulla materia dei dati inerenti la *circolazione dei veicoli*, con nuove modalità di archiviazione che permettano di rilasciare un unico documento attestante i dati di proprietà e di circolazione degli autoveicoli, motoveicoli e rimorchi (materia su cui già la legge di stabilità 2014 - articolo 1, comma 427 della legge n. 147 del 2013 - recava previsione, finora inattuata, affidando a regolamento governativo l'adozione di misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli). A tal fine potrà prevedersi 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.

Questo il raffronto (con evidenziazioni grafiche in termini sostanziali non già formali) tra la disposizione del disegno di legge e l'ultimo citato emendamento del relatore:

Testo vigente Articolo 1, comma 1	<b>Emendamento 1.500 (estratto)</b> Articolo 7, comma 1
<i>i)</i> anche al fine di contenere i costi connessi alla gestione dei dati inerenti alla proprietà ed alla	<b><i>b-bis)</i> con riferimento alle amministrazioni competenti in materia di autoveicoli: riorganizzazione, anche ai fini del risparmio dei costi connessi alla gestione dei dati relativi alla</b>

Testo vigente Articolo 1, comma 1	<b>Emendamento 1.500 (estratto)</b> Articolo 7, comma 1
circolazione dei veicoli, e quindi di realizzare significativi risparmi di spesa per l'utenza, introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire attraverso il collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture, riorganizzando, anche mediante eventuale accorpamento, le funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.	proprietà e alla circolazione dei veicoli <b>e della</b> realizzazione di significativi risparmi per l'utenza, <b>riorganizzando</b> anche mediante eventuale accorpamento delle funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con <b>conseguente</b> introduzione di un'unica modalità di archiviazione finalizzata al rilascio di un documento unico contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi; <b>svolgimento delle relative funzioni con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.</b>

L'ARTICOLO 8 ("*Definizioni di pubblica amministrazione*") è oggetto dell'EMENDAMENTO 8.500 del relatore, interamente soppressivo.

Questo articolo del disegno di legge prospetta un apparato definitorio, relativo agli ambiti applicativi di disposizioni a venire che investano le pubbliche amministrazioni (posta la ricorrente non univocità di richiami normativi nel corpo della legislazione).

Come rilevato nella relazione illustrativa, la finalità della norma è quella di dare una base legislativa alla definizioni che individuano le amministrazioni pubbliche, senza dover ricorrere all'elenco delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT, anche al fine di prevenire il contenzioso cui lo stesso Istituto di statistica deve far fronte<sup>1</sup>.

Le diverse 'categorie' di amministrazioni sono così denominate dall'articolo: amministrazioni statali; amministrazioni nazionali; amministrazioni territoriali; amministrazioni di istruzione e cultura (ossia 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); amministrazioni pubbliche; soggetti di rilievo pubblico (ossia le aziende e gli enti pubblici economici; le società partecipate che svolgono attività strumentali per conto delle amministrazioni pubbliche o funzioni amministrative esternalizzate; gli altri enti che gestiscono forme di previdenza obbligatoria; le fondazioni e gli altri enti finanziati in modo maggioritario da amministrazioni pubbliche; organi-

<sup>1</sup> Ad esempio tra le numerose pronunce sul tema si può segnalare quella riguardante una serie di federazioni sportive espunte dall'elenco ISTAT in seguito alla sentenza [TAR Lazio, Sezione III-quater, n. 6209/2011](#). Tale sentenza ha annullato l'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 24 luglio 2010. Il TAR ha, infatti, ritenuto fondata la contestazione delle federazioni sportive in quanto esse non sono soggette "a controllo pubblico", venendo così a mancare uno dei principali criteri di classificazione del Sec95. A tale proposito il TAR ha chiarito come "la nozione comunitaria di "controllo" non s'identifica con quella recepita nel nostro ordinamento, e cioè innanzi tutto controllo sugli atti (in particolare sul bilancio di previsione e sul conto) da parte di un soggetto pubblico sopraordinato, ma si sostanzia nel potere giuridicamente riconosciuto ad un'Amministrazione pubblica di "determinare la politica generale e i programmi" della singola unità istituzionale (...)". In seguito a tale pronuncia una nota dell'elenco 2013 specifica come tali federazioni sportive rimangano escluse dall'elenco in attesa di una pronuncia del Consiglio di Stato.

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

L'articolo 9 ("*Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio*") prevede una delega legislativa per la riforma delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura.

L'EMENDAMENTO 9.500 del relatore sopprime questo articolo.

L'EMENDAMENTO 8.0.100 del relatore riscrive questo articolo.

*Già questo décalage emendativo è rivelatore di un marcato mutamento di impostazione, rispetto al testo del disegno di legge.*

Quest'ultimo elimina, in primo luogo, il contributo obbligatorio delle imprese. Di contro l'EMENDAMENTO 8.0.100 reca delega alla "determinazione" del diritto annuale a carico delle imprese (tenuto conto del suo dimezzamento, disposto dall'articolo 28 del decreto -legge n. 90 del 2014).

L'articolo 18 della legge n. 580 del 1993 "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura", disciplina il finanziamento ordinario delle camere di commercio specificando che ad esso si provvede mediante: a) il diritto annuale come determinato ai sensi dei commi 4, 5 e 6; b) i proventi derivanti dalla gestione di attività e dalla prestazione di servizi e quelli di natura patrimoniale; c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio; d) i diritti di segreteria sull'attività certificativa svolta e sulla iscrizione in ruoli, elenchi, registri e albi tenuti ai sensi delle disposizioni vigenti; e) i contributi volontari, i lasciti e le donazioni di cittadini o di enti pubblici e privati; f) altre entrate e altri contributi. Le camere di commercio sono inoltre destinatarie di contributi a carico del bilancio dello Stato, per l'espletamento di funzioni delegate.

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

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

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

Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emana ogni anno un decreto per determinare le misure del diritto annuale<sup>2</sup>. La vigilanza sulla materia del diritto annuale delle Camere di commercio è effettuata dallo stesso Ministero dello sviluppo economico, che

<sup>2</sup> Gli importi dovuti per il 2014 si evincono dalla [nota n. 0201237 del 05/12/2013 del Ministero dello sviluppo economico sulle misure del diritto annuale per l'anno 2014](#), che a sua volta rinvia al [Decreto 21 aprile 2011 del Ministero dello sviluppo economico](#), in quanto non si è ritenuto di aggiornare gli importi.

con il decreto direttoriale 5 giugno 2014 (della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica) ha disposto la pubblicazione dei dati sulle attività economiche 2013, forniti dalle Camere di Commercio in relazione al numero delle imprese, all'indice di occupazione, al valore aggiunto e al diritto annuale<sup>3</sup>. Si rammenta, infine, che l'articolo 28 del decreto legge n. 90 del 2014 dimezza l'importo del diritto annuale dovuto dalle imprese alle Camere di Commercio.

Il citato **EMENDAMENTO 8.0.100** del relatore reca alcune altre non marginali variazioni, rispetto al testo del disegno di legge. In particolare:

- nel trattar di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, individua un puntuale numero massimo (60, rispetto alle attuali 105) e una puntuale soglia dimensionale minima (80.000 imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese), ponendo al contempo il criterio di almeno una camera di commercio in ogni regione. Prevede inoltre che il legislatore delegato tenga conto delle "specificità geo-economiche", nonché definisca le condizioni in presenza delle quali possano essere istituite le Unioni regionali;
- scrive di "ridefinizione" di compiti e funzioni, anziché di loro "riduzione", com'è invece nel disegno di legge. Ed elimina il principio che l'individuazione degli ambiti di attività camerali sia "tassativa". E prevede l'attribuzione al sistema camerale di specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle Regione. E la limitazione alle partecipazioni societarie è intesa dall'emendamento come limitazione a quelle "necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali", laddove il disegno di legge scrive di limitazione "alle sole" funzioni istituzionali;
- prevede il "riordino delle competenze" relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese presso le camere di commercio (con particolare riguardo alla promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, con coordinamento da parte del ministero dello sviluppo economico). *E' previsione che pare di segno opposto a quella del disegno di legge, che invece prevede il trasferimento delle competenze relative al registro delle imprese al ministero dello sviluppo economico;*
- include nella disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria, "i progetti in corso per la promozione dell'attività economica all'estero".

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

Alcune disposizioni sono incise da proposte emendative del relatore.

Entro la prevista istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, sono prospettate le seguenti modificazioni:

- riguardo ai dirigenti dello Stato, questo articolo del disegno di legge (comma 1, lettera b), numero 1) prevede 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, ad esclusione della dirigenza scolastica, e con la soppressione dell'attuale distinzione in due fasce, l'eventuale confluenza nel ruolo unico del personale appartenente alle carriere speciali; l'introduzione di ruoli unificati anche per la dirigenza delle autorità indipendenti; l'istituzione di una Commissione

<sup>3</sup> Per l'anno 2013, il totale dell'importo del diritto annuale è pari a 780,5 milioni di euro. Per l'anno 2010 (secondo l'ultima relazione fatta al Parlamento sulle attività delle Camere di Commercio) il diritto annuale rappresentava circa il 70% delle entrate del sistema camerale. Per quanto riguarda i costi, sempre per l'anno 2010, la parte strutturale era di 591 milioni di euro, mentre la parte variabile di 769,5 milioni di euro.

per la dirigenza statale, avente anche compiti di verifica dell'applicazione dei criteri relativi al conferimento degli incarichi ed alle relative conferme. Ebbene l'**EMENDAMENTO 10.502** del relatore prevede che nel ruolo unico dirigenziale confluiscono altresì i dirigenti delle università statali e degli enti pubblici di ricerca (*parrebbe profilo suscettibile di approfondimento se si intenda: dirigenti amministrativi*). E prevede che la Commissione per dirigenza statale abbia disciplinata dalla normativa legislativa delegata la verifica dell'adozione ed utilizzazione effettive dei sistemi di valutazione ai fini della conferma o della revoca degli incarichi (in tal modo, è espunta dall'emendamento la previsione che la verifica della Commissione si estenda al rispetto di "criteri per la mancata conferma" degli incarichi);

- riguardo ai dirigenti delle Regioni, questo articolo (comma 1, lettera *b*), numero 2) prevede 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 per la gestione del ruolo unico. L'**EMENDAMENTO 10.503** del relatore modifica le 'esclusioni' da tale ruolo unico regionale. In particolare, include nel ruolo unico altresì la dirigenza "tecnica e professionale" del Servizio sanitario nazionale, laddove il disegno di legge esclude la dirigenza tecnica, senza far menzione espressa di quella professionale. L'esclusione che residua dal ruolo unico, viene specificato dall'emendamento, riguarda non già la dirigenza "tecnica" bensì quella "veterinaria e sanitaria";
- riguardo ai dirigenti degli enti locali, questo articolo (comma 1, lettera *b*), numero 3) prevede 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. L'**EMENDAMENTO 10.504** del relatore aggiunge la prescrizione sia comunque mantenuta la figura di direttore generale di cui all'articolo 108 del Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), ossia quella figura che il sindaco nei Comuni con una certa popolazione (e il presidente della provincia, prevedeva quella disposizione) previa deliberazione della Giunta può nominare, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato (la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco) affinché attui gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente e sovrintenda alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la proposta di piano esecutivo di gestione e la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dal piano esecutivo di gestione. Il Testo unico del 2000 prevedeva una soglia minima di 15.000 abitanti di popolazione del Comune, affinché il direttore generale potesse essere nominato (per il singolo Comune o, in caso di popolazione inferiore, per più Comuni raggiungenti assieme quella soglia e stipulanti all'uopo una convenzione). Successivamente, l'articolo 2, comma 186, lettera *d*) della legge n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. *L'emendamento del relatore prevede il 'mantenimento' della figura di direttore generale, potendosi interpretare che là dove esso sia stato già soppresso, non possa esservene 'ripristino'*;
- riguardo all'accesso alle dirigenze sopra ricordate, questo articolo (comma 1, lettera *c*)) reca delega alla definizione degli istituti del corso-concorso e del concorso, secondo

alcuni principii tra cui la cadenza annuale sia del corso-concorso unico sia del concorso unico, per ciascuno dei tre ruoli generali summenzionati (con la possibilità di reclutare, mediante tali bandi, anche dirigenti di carriere speciali e delle autorità indipendenti), la possibilità per gli organi costituzionali di reclutare il proprio personale con i suddetti corso-concorso e concorso (con previsione, benché riferita ad una facoltà e non ad un obbligo, suscettibile di verifica quanto a compatibilità con il principio di autonomia, anche organizzativa, dei medesimi organi), l'esclusione di graduatorie di idonei, l'affidamento della relativa gestione alla Scuola nazionale dell'amministrazione. **L'EMENDAMENTO 10.505** del relatore incide sul 'mandato' della Scuola nazionale dell'amministrazione, senza più affidarle i bandi di concorso e la gestione dei corsi-concorsi (e senza porre il correlativo accento sulla "rappresentanza" nella Scuola degli enti territoriali né sull'avvalimento delle amministrazioni territoriali per i concorsi alla dirigenza regionale o locale né sulla collaborazione con "scuole regionali o locali"); scandisce più analiticamente il contenuto della "riforma" (come succintamente si esprime il disegno di legge) della Scuola, prevedendo una revisione del suo ordinamento, missione, assetto organizzativo, con eventuale trasformazione della natura giuridica (senza maggiori oneri di finanza pubblica); pone l'accento sulla collaborazione con istituzioni nazionali e internazionali di prestigio e sull'avvalimento di istituzioni di formazione selezionate con procedure trasparenti. Ancora, **L'EMENDAMENTO 10.506** del relatore, relativo all'obbligo di formazione permanente dei dirigenti (oggetto della lettera *d*) di questo comma 1 dell'articolo 10) elimina la specificazione che essa debba svolgersi presso la Scuola nazionale dell'amministrazione (o presso scuole di formazione regionali e locali o istituzioni universitarie, tutte previsioni che circoscrivevano in qualche misura il 'luogo' della formazione permanente). Del pari, sopprime la previsione di un "adeguamento dell'ordinamento della Scuola nazionale dell'amministrazione alle funzioni attribuite, al carico di lavoro assegnato e alla metodologia didattica necessaria". E sopprime la specificazione che la prestazione (gratuita) del dirigente di ruolo in attività formative di futuri dirigenti, dovesse esser resa (se richiesta) per almeno due giornate l'anno;

- riguardo al conferimento - tra i soggetti appartenenti al relativo ruolo unico - degli incarichi dirigenziali, questo articolo (comma 1, lettera *e*)) prevede, tra l'altro, il ricorso alla procedura con avviso pubblico, sulla base di criteri definiti dall'amministrazione ed approvati dalle Commissioni per la dirigenza statale, regionale o locale. **L'EMENDAMENTO 10.507** del relatore specifica che le Commissioni necessariamente definiscano criteri "generali", e non anche in ulteriore passaggio i "requisiti";
- riguardo alla valutazione dei risultati dei dirigenti, questo articolo (comma 1, lettera *h*)) pone alcuni principi, che **L'EMENDAMENTO 10.508** del relatore riduce a due: rilevanza della valutazione ai fini del conferimento degli incarichi (criterio già previsto nel disegno di legge); superamento degli automatismi di carriera, e costruzione del percorso di carriera in funzione degli esiti della valutazione (criterio *non* previsto nel disegno di legge). Altri criteri previsti nel disegno di legge (semplificazione del processo di valutazione; revisione delle fasce di merito; definizione di un proprio sistema di valutazione da parte delle amministrazioni degli enti territoriali e degli enti pubblici nazionali) non sono ricompresi nell'emendamento;
- riguardo alla responsabilità disciplinare dei dirigenti, **L'EMENDAMENTO 10.509** del relatore introduce, nella materia delegata al riordino, la responsabilità amministrativo-

- contabile e la sua correlazione con la responsabilità dirigenziale, da circoscrivere alla "esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità dell'attività gestionale";
- riguardo alla retribuzione dirigenziale, l'**EMENDAMENTO 10.510** del relatore mantiene la previsione di delega relativa alla determinazione di limiti assoluti nonché la confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale; sostituisce di contro una più generica previsione di delega, relativa ai limiti percentuali delle retribuzioni di posizione e di risultato, alla più puntuale predeterminazione di queste (invece presente nel comma 1, lettera *l*). E sopprime la previsione che ciascun dirigente possa attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo rispettivamente di dirigenti subordinati e di dipendenti, la cui identità sia da pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione;
  - riguardo alla disciplina transitoria (oggetto del comma 1, lettera *m*), l'**EMENDAMENTO 10.500** del relatore prescrive che la confluenza dei dirigenti nel ruolo unico (con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti) avvenga senza variazione in aumento del trattamento economico individuale.
  - riguardo al procedimento parlamentare di vaglio degli schemi di decreti legislativi in tema di dirigenza pubblica e valutazione, l'**EMENDAMENTO 10.501** prevede esso sia condotto anche dalla Commissione Bilancio, per gli effetti finanziari.

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

Il comma 4 prevede il rifinanziamento del Fondo per l'organizzazione e il funzionamento di servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti del Ministero della difesa e modifica la disciplina dell'ambito dei relativi soggetti destinatari. Riguardo a quest'ultimo, conferma che esso concerne tutti i minori di età fino a 36 mesi, introducendo un criterio di priorità per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, per i minori figli di dipendenti delle amministrazioni locali e per i minori che non trovino collocazione nelle strutture pubbliche comunali. L'**EMENDAMENTO 11.500** del relatore non modifica il contenuto della disposizione ma specifica la preminenza, nell'ordine delle priorità, dei minori figli di dipendenti dell'amministrazione della Difesa.

L'**ARTICOLO 12** ("*Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione*") detta i principi e i criteri direttivi per l'esercizio da parte del Governo di alcune deleghe di semplificazione legislativa, in tre settori<sup>4</sup>: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni delle pubbliche amministrazioni in enti economici; servizi pubblici locali.

Sul secondo di essi, insiste l'**EMENDAMENTO 12.501** del relatore. L'emendamento sostituisce l'espressione "partecipazioni azionarie" con l'espressione "partecipazioni societarie". La modifica proposta, che si collega al nuovo articolo 14 (come emendato) mira a chiarire che le

---

<sup>4</sup> Per ciascuno di tali settori, gli articoli successivi del disegno di legge, rispettivamente 13, 14 e 15, contengono principi e criteri direttivi ulteriori che si aggiungono a quelli, comuni, qui improntati a ragioni di semplificazione normativa.

forme di partecipazione interessate non si limitano alle sole società per azioni, concernendo di contro una multiforme varietà di partecipazioni societarie.

Poi l'**EMENDAMENTO 12.500** del relatore prevede il parere della Commissione Bilancio per gli effetti finanziari, sugli schemi di decreto legislativo.

L'**ARTICOLO 13** ("*Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*") 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.

Integra la procedura - di cui al precedente articolo 12 - per l'adozione della medesima delega, richiedendo il parere delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e ponendo un termine di dodici mesi per l'esercizio della delega.

L'**EMENDAMENTO 13.500** del relatore modifica il testo mediante l'inserimento, nell'elenco dei principi e criteri direttivi, della riorganizzazione delle funzioni in materia di accertamento medico-legale in caso di assenze per malattia, attribuendone la competenza all'INPS al fine di garantire l'effettività dei controlli (lettera *e-bis*)).

Il medesimo **EMENDAMENTO 13.500** attribuisce all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni funzioni di supporto tecnico nelle attività previste dalla norma di delega relative all'istituzione di un sistema informativo nazionale finalizzato ad orientare la programmazione delle assunzioni, anche alla luce della riorganizzazione della pubblica amministrazione, sotto il coordinamento e il controllo del Dipartimento per la funzione pubblica e nelle attività di rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici (lettera *d*)).

Ancora l'**EMENDAMENTO 13.500** del relatore aggiunge ulteriori disposizioni per l'esercizio della delega, incidendo su altri aspetti della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, non contemplati nella formulazione originaria dell'articolo 13. Si tratta di aspetti quali la valutazione dei dipendenti pubblici, il riconoscimento del merito e dei meccanismi di premialità, lo sviluppo di sistemi per la misurazione dei risultati raggiunti anche dai singoli dipendenti, distintamente dai risultati raggiunti dall'organizzazione nel suo complesso (lettera *g-bis*)).

Inoltre il medesimo **EMENDAMENTO 13.500** prevede l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare, rendere concreto e certo nei tempi l'esercizio dell'azione disciplinare (lettera *g-ter*). Così come prevede l'introduzione di norme sulla separazione tra indirizzo politico amministrativo e gestione, con conseguente responsabilità dei dirigenti per la gestione amministrativa e contabile (lettera *g-quater*)). Un ultimo criterio indicato dall'emendamento riguarda la razionalizzazione dei flussi informativi tra le amministrazioni territoriali e le amministrazioni centrali, con l'indicazione di termini definiti (lettera *g-quinquies*)).

L'**ARTICOLO 14** ("*Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni*") contiene i principi e criteri direttivi specifici per l'esercizio della delega legislativa in materia di riordino della disciplina delle partecipazioni societarie, una delle tre deleghe previste dall'articolo 12.

L'**EMENDAMENTO 14.500** del relatore ne propone una riscrittura.

Rispetto alla formulazione del disegno di legge, la finalità resta quella di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa, cui si aggiunge quella di tutelare e stimolare la concorrenza (*comma 1, alinea*). Come nel testo originale, si prevede il ricorso ad una pluralità di forme societarie, a seconda delle attività svolte e degli interessi pubblici di riferimento - ma con deroghe pro-

porzionali rispetto alla disciplina privatistica, inserendo anche il riferimento alla specifica disciplina delle imprese in crisi (*lettera a*). Lo scopo di razionalizzare il sistema delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia è sottolineato con maggior. Per raggiungere tale obiettivo la legislazione delegata dovrà, secondo la nuova formulazione proposta dall'emendamento, ridefinire la disciplina, le condizioni e i limiti per la costituzione di società o per la assunzione o mantenimento di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche (*lettera b*).

La nuova formulazione prevede altresì che la norma delegata definisca con precisione il regime delle responsabilità delle amministrazioni partecipanti e degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate (*lettera c*) (tale precisazione si riferisce nel disegno di legge solo alle amministrazioni locali partecipanti e agli amministratori delle partecipate). Rispetto all'originario articolo 14 del disegno di legge, infatti, l'emendamento distingue nell'insieme delle società partecipate pubbliche il sottoinsieme delle partecipate dagli enti locali, per i quali sono dettati principi specifici (*lettera l, numeri 1), 2) e 3), talvolta con uno 'spostamento' dall'ambito generale all'ambito locale, come avviene per il n. 2*). Per quanto riguarda le società che gestiscono servizi strumentali e amministrativi, l'emendamento richiede che la legge definisca i criteri per la scelta del modello societario e per la eventuale razionalizzazione delle partecipazioni, tenendo conto anche del numero dei dipendenti, del fatturato e dei risultati di gestione. Per le società partecipate dagli enti locali che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, l'emendamento prevede che esse siano disciplinate in modo da assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico evitando effetti distorsivi sulla concorrenza, in coerenza con i criteri generali dell'Unione europea, applicando contratti di servizio, carte dei diritti degli utenti e forme di controllo sulla gestione e sulla qualità. Questa formulazione non si discosta dai principi formulati nel testo originario dell'articolo, tranne per il fatto che viene ora riferita allo specifico ambito dei servizi locali. Ultimo criterio dettato per la disciplina delle partecipate locali è quello che riguarda i rapporti tra ente locale e società da esso partecipate. Agli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità viene affiancato quello della qualità dei servizi, e per conseguire tale fine viene indicata la riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni anche mediante processi di aggregazione degli enti. Come nel testo del disegno di legge, viene richiamata la opportunità di intervenire sulla disciplina dei rapporti finanziari tra ente locale e società partecipate nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e con l'obiettivo di una maggiore trasparenza.

In tema di trasparenza, il medesimo **EMENDAMENTO 14.500** introduce la promozione della trasparenza nei bilanci e nei documenti contabili, agganciandola quindi a concrete fattispecie, indicando anche la necessità di semplificare e armonizzare i sistemi contabili, di rendere disponibili strumenti di confronto tramite la pubblicazione dei dati economici e degli indicatori di efficienza (*lettera d*)).

Altre modificazioni prospettate dal citato **EMENDAMENTO 14.500** sono: la previsione siano introdotti strumenti, anche contrattuali, per favorire la tutela dell'occupazione nei processi di ristrutturazione e privatizzazione (*lettera e*)); l'indicazione della necessità di contenere i costi nonché di subordinare premi e incentivi a criteri oggettivi, agganciati al valore dei risultati effettivamente raggiunti (*lettera f*). Finalizzata alla semplificazione è l'introduzione del principio della eliminazione della sovrapposizione di norme pubblicistiche e privatistiche ispirate alle medesime esigenze di disciplina e di controllo (*lettera g*). I flussi finanziari tra ente pubblico e società partecipate vanno regolati secondo il criterio della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private (*lettera i*)).

Infine vi è la previsione che le società con bilanci in disavanzo possano essere sottoposte a piani di rientro, con l'eventuale ricorso al commissariamento (*lettera h*)).

**L'ARTICOLO 15 ("Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali")** reca delega al Governo per il riordino dei i servizi pubblici locali di interesse economico.

Interamente suo sostitutivo è l'**EMENDAMENTO 15.500** del relatore.

Esso novella la rubrica dell'articolo inserendo il riferimento ai soli "servizi d'interesse economico generale di ambito locale" (laddove il disegno di legge si riferisce, più genericamente, al riordino dei "servizi pubblici locali"). Modifica conseguentemente l'alea di cui al comma 1, opera una riscrittura dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere da *a*) a *n*) i quali, come nel testo originario, devono intendersi in aggiunta a quelli previsti dall'articolo 12 del provvedimento in esame.

La *lettera a*) attribuisce a Comuni e Città metropolitane, quale funzione fondamentale di tali enti, l'individuazione delle "attività di interesse generale", da intendersi quali attività il cui svolgimento è necessario al soddisfacimento delle esigenze della comunità locale in condizioni di piena accessibilità (fisica ed economica), continuità e non discriminazione. A tale proposito si segnala che nel testo dell'originario disegno di legge A.S. n. 1577, l'articolo 15, comma 1, lett. *b*), attribuisce al decreto legislativo di riordino la definizione dei criteri per l'individuazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Nel testo originario, inoltre, la lettera *d*), il cui dettato non viene riproposto, include tra i principi e i criteri direttivi della delega la definizione dei criteri per l'individuazione degli enti di governo responsabili dell'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La nuova *lettera b*) prevede, tra i criteri cui deve informarsi il decreto di riordino, l'abrogazione dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi alle norme generali sulla concorrenza.

La *lettera c*) prevede che il decreto legislativo individui la nuova disciplina dell'organizzazione e della gestione dei servizi. Rispetto al testo originario vi si prevede esplicitamente che tale disciplina dovrà definire i criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi. La nuova disciplina dovrà essere approntata nel rispetto dei principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità (corrispondentemente, nel testo originario ci si riferisce alla "disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza").

La *lettera d*) concerne l'individuazione delle modalità di gestione del servizio pubblico e di conferimento della gestione. Rispetto al testo originario, la nuova formulazione stabilisce che tale disciplina dovrà considerare solo quei casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato. Inoltre la medesima disciplina dovrà rispettare "i principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità".

La *lettera e*) stabilisce che nel decreto legislativo siano previsti meccanismi incentivanti (di premialità o, secondo il nuovo testo, di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori) per gli enti territoriali che favoriscano le attività in forma aggregata secondo criteri di economicità ed efficienza.

La nuova *lettera f*) stabilisce che il riordino debba prevedere la revisione delle discipline settoriali ai fini del coordinamento con la disciplina generale.

Ai sensi della nuova *lettera g*) la disciplina di riordino deve prevedere la distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione dei servizi, anche modificando la disciplina sulle incompatibilità o inconfiribilità di incarichi o cariche.

La *lettera h)* concerne la revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché della disciplina relativa alla cessione di beni in caso di subentro. Il testo proposto dall'emendamento specifica che la nuova disciplina dovrà rispettare principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione.

La *lettera i)* prevede che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali debba individuare le funzioni da attribuire ai diversi livelli di governo e alle autorità indipendenti. A tale proposito si segnala come, nel testo originario, la *lettera a)* preveda la definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti e la *lettera o)* stabilisca l'individuazione delle funzioni di governo, organizzazione, regolazione e controllo.

La nuova *lettera l)* demanda alla nuova disciplina l'individuazione di strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti dei servizi e forme di consultazione e partecipazione diretta.

La nuova *lettera m)* prevede che la nuova disciplina stabilisca anche termini e modalità di adeguamento alla stessa degli attuali regimi.

La nuova *lettera n)* prevede, infine, che la nuova disciplina comprenda anche il sistema delle sanzioni e dei poteri sostitutivi.

L'EMENDAMENTO 15.0.500 del relatore reca un articolo aggiuntivo, con la seguente intestazione: "*Delega al Governo per la modificazione e l'abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi*".

Esso definisce criteri direttivi per uno o più decreti legislativi di abrogazione o di modificazione di disposizioni legislative che prevedano provvedimenti non legislativi di attuazione (se entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011), divenute obsolete. Questo, al fine di "semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e di dare maggiore impulso al processo di attuazione delle leggi"

Il conclusivo **articolo 16 ("Disposizioni finanziarie")** del disegno di legge è oggetto dell'EMENDAMENTO 16.500 del relatore, il quale reca disposizioni circa la copertura finanziaria.

Prevede infatti che i decreti legislativi di attuazione del novero di deleghe qui contenute siano corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

Qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo dopo o insieme coi provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.