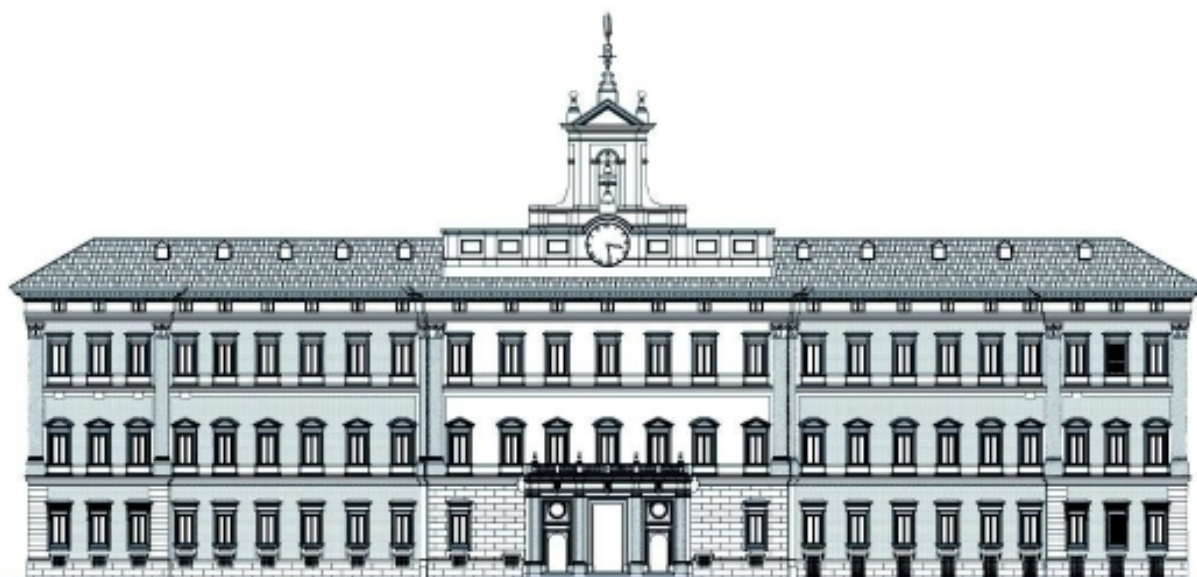




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare  
nella XVI legislatura

Pubblica amministrazione e pubblico impiego

n° 1/27



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-27.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Servizio responsabile:

Servizio Studi  
0667603410 / 0667603403 - [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato  
0667602174 / 066760-9455 - [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

Servizio Biblioteca  
0667602278 - [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea  
0667602145 - [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica  
0667062451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## Indice

Pubblica amministrazione e pubblico impiego	1
Assenze per malattia	4
Autorità indipendenti	6
<i>La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)</i>	11
Contrattazione nella Pubblica Amministrazione	15
Dirigenza pubblica	18
<i>Legge 190/2012 - Misure anticorruzione nella p.a.</i>	25
Immobili pubblici	42
<i>Concessioni demaniali marittime</i>	53
<i>Federalismo demaniale</i>	57
<i>Dismissione degli immobili del ministero della difesa</i>	61
<i>L'articolo 33 del D.L. 98/2011: il sistema integrato di fondi immobiliari</i>	64
Informatizzazione della pubblica amministrazione	68
<i>Agenzia per l'Italia digitale</i>	74
<i>Anagrafe nazionale della popolazione residente</i>	82
Lavoro flessibile nella P.A.	87
<i>Precari della scuola</i>	89
Organizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione	92
<i>Il riordino del Sistema statistico nazionale</i>	97
Previdenza nel pubblico impiego	100
<i>Sentenza della Corte di giustizia UE sull'età pensionabile delle dipendenti pubbliche</i>	103
Riduzione degli organici e limitazioni del turn-over	105

<i>Personale delle Università e degli Enti di ricerca</i>	107
<i>Personale degli enti locali</i>	110
Riforma del lavoro pubblico	113
<i>Il decreto legislativo 150/2009 (c.d. decreto Brunetta)</i>	116
<i>Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva</i>	132
<i>La disciplina transitoria sulla valutazione nel D.L. 95/2012</i>	133
Riordino degli enti pubblici	134
Semplificazione amministrativa	137
<i>Codice della Pubblica amministrazione e Carta dei doveri</i>	141
<i>La disciplina del procedimento amministrativo</i>	145
<i>La riduzione degli oneri amministrativi</i>	155
<i>Semplificazioni per i cittadini</i>	161
Trattamento economico	168
<i>Il parametro massimo del trattamento economico nella P.A.</i>	170

## Pubblica amministrazione e pubblico impiego

### *Pubblica amministrazione*

Gli interventi sulla pubblica amministrazione, numerosi e diversificati, hanno riguardato sia l'aspetto strutturale sia quello dell'attività. I principali orientamenti di base di tali interventi sono stati la **riduzione degli oneri burocratici** per i cittadini e quelli **finanziari** per lo Stato, in una logica di **amministrazione aperta e trasparente** nei confronti dei cittadini stessi. Si iscrive in questa prospettiva una delle ultime disposizioni approvate nella XVI legislatura, l'**articolo 18 del D.L. 83/2012**, che prescrive la pubblicità sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei provvedimenti che comportano erogazioni superiori ai mille euro, pena l'inefficacia dell'atto e la responsabilità di chi non ha provveduto alla pubblicazione.

Sinteticamente le disposizioni adottate in materia di pubblica amministrazione possono essere ricondotte alle seguenti linee di intervento:

- **norme generali sull'attività** amministrativa, al principale scopo di attribuire tempi limitati e certi alla **durata dei procedimenti** – con forme di risarcimento in caso di ingiustificato ritardo – e di ampliare la portata del **diritto di accesso** ai documenti amministrativi; diminuzione degli **oneri burocratici** e semplificazione di procedimenti amministrativi;
- misure volte a **prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione**;
- riduzione e riordino degli **enti ed organismi pubblici**, integrando previsioni già presenti nella legge finanziaria 2008;
- **semplificazione normativa**, per ridurre drasticamente il numero delle leggi vigenti;
- **informatizzazione** della pubblica amministrazione – tema oggetto di un'indagine conoscitiva della Commissione affari costituzionali della Camera – con una delega per la modifica del Codice dell'amministrazione digitale e altre misure di varia natura, tra cui l'attribuzione di una casella di posta elettronica certificata ad ogni cittadino che la richieda e la riduzione delle pubblicazioni legali in forma cartacea;
- **trasparenza**, il cui principale strumento è l'informatizzazione, dell'attività amministrativa e delle erogazioni finanziarie a carico dell'erario.

In attuazione della delega contenuta nell'**articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15**, si segnala l'introduzione dell'istituto della **class action amministrativa**. Esperibile innanzi al giudice amministrativo, con riferimento a interessi di consumatori o utenti nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, l'azione - introdotta con il **D.Lgs 198/2009** - è finalizzata al ripristino del corretto svolgimento della funzione o alla corretta erogazione del servizio.

Sul piano giurisdizionale, l'ulteriore delega concessa al Governo dall'**art. 44 della legge 69/2009** ha permesso l'adozione del **D.Lgs 104/2010**, il cd. **Codice del processo amministrativo**. La **disciplina del Codice** - avente natura di vero e proprio testo unico - ha, da un lato, una finalità di semplificazione normativa, attraverso l'inserimento in un unico testo di disposizioni, anche risalenti, stratificate nel tempo e sparse in una notevole pluralità di fonti; dall'altro, ha una funzione di sistemazione complessiva ed organica della materia anche mediante interventi di natura innovativa.

## ***Pubblico impiego***

Nel quadro della politica di riforma della pubblica amministrazione, anche il settore del pubblico impiego è stato oggetto di un ampio processo di rinnovamento, incentrato su misure volte all'incremento della produttività del lavoro in un quadro di risorse (umane e materiali) decrescenti.

L'obiettivo di ridurre il fenomeno delle **assenze per malattia** è stato tra i temi principali della riforma amministrativa nella prima fase della legislatura. La questione è stata affrontata a più riprese con provvedimenti (soprattutto decreti-legge) che, oltre a fissare criteri più stringenti per la **certificazione della malattia** (la quale deve essere rilasciata da **struttura sanitaria pubblica** o da **medico convenzionato** con il SSN) e nella individuazione delle **fasce orarie di reperibilità**, hanno fatto leva soprattutto su misure di **penalizzazione economica** (prevedendo, nei primi dieci giorni di assenza, la corresponsione del solo **trattamento economico fondamentale**, con esclusione dei trattamenti accessori). Le nuove misure hanno consentito, in breve tempo, di ridurre significativamente il tasso di assenteismo nella P.A., avvicinandolo a quello del settore privato.

Altri provvedimenti settoriali, riguardanti il **trattamento economico accessorio** (da corrispondere secondo nuovi criteri di priorità basati sulla qualità della prestazione e sulle capacità innovative) e l'introduzione di limiti ai **permessi retribuiti**, hanno preparato lo sbocco dell'azione di riforma della prima fase della legislatura, culminata con l'adozione del **decreto legislativo 150/2009** (c.d. decreto Brunetta), che disegna una complessiva **riforma del lavoro pubblico**. Il provvedimento definisce un nuovo sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale, promuove la trasparenza dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi retributivi, punta a valorizzare il merito con nuovi meccanismi premiali, definisce un sistema più rigoroso di responsabilità dei **dirigenti pubblici** e riforma le procedure della contrattazione collettiva, in un'ottica di convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico e privato.

L'aggravarsi della crisi economica e il conseguente avvio di politiche volte a correggere le dinamiche della spesa di personale nel settore del pubblico, hanno tuttavia compromesso il pieno dispiegarsi del percorso attuativo previsto dal decreto di riforma, soprattutto per quanto attiene agli istituti premiali legati ad incentivi economici.

Nel mutato quadro economico si inseriscono il **blocco dei trattamenti economici** individuali nel quadriennio 2011-2014 e il **blocco della contrattazione collettiva** di settore nel triennio 2010-2012, nonché le misure volte alla ridefinizione delle dotazioni organiche e alla limitazione del *turn-over*, che nel corso della legislatura sono state progressivamente rafforzate ed estese.

Tali interventi si sono concretizzati nella progressiva **riduzione degli uffici** dirigenziali (di livello generale e non generale) e delle **dotazioni organiche** del personale non dirigenziale, fissando di volta in volta obiettivi e limiti temporali entro i quali le P.A. sono chiamate ad adempiere. Al fine di assicurare l'effettiva attuazione delle norme, è stato introdotto il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, per le amministrazioni inadempienti.

La limitazione del **blocco del turn over** (ereditata dalla precedente legislatura), progressivamente estesa a categorie di personale inizialmente (in tutto o in parte) esentate (settore della sicurezza), è stata prorogata a più riprese, consentendo alle P.A. di assumere (previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità) unicamente entro il limite del 20%

della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (limite che, sulla base della normativa vigente, passerà al 50% nel 2014 e al 100% dal 2015).

All'interno del complessivo disegno di riforma del lavoro pubblico e, più in generale, degli interventi per il contenimento delle spese di personale, si collocano anche le misure volte a disciplinare l'utilizzo del **lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni**.

Il fenomeno dei lavoratori precari della pubblica amministrazione (intendendo per tali i lavoratori con contratto a tempo determinato e con altre forme contrattuali flessibili) si è accumulato nel tempo ed è in parte collegato al blocco del *turn over*, di cui ha spesso costituito una forma di elusione. Le politiche sviluppate nel corso della legislatura sono state indirizzate al contenimento del fenomeno e, in prospettiva, al suo progressivo riassorbimento.

Gli interventi normativi messi in campo, nel ribadire il principio che le assunzioni avvengono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (e per concorso), circoscrivendo l'utilizzo dei contratti flessibili unicamente ad esigenze temporanee ed eccezionali, hanno portato all'introduzione (nel 2010) di **vincoli puntuali all'utilizzo di lavoratori flessibili** (limite del 50 per cento della spesa sostenuta, per le stesse finalità, nell'anno 2009). Il contrasto alla precarizzazione si è sviluppato, quindi, attraverso la previsione di una durata massima del rapporto di lavoro flessibile (3 anni in un quinquennio) e l'introduzione dell'obbligo per le P.A. di redigere un **rapporto informativo annuale** sull'utilizzo di tali contratti, con l'obiettivo di poter disporre di un quadro sempre aggiornato del fenomeno e di attuare più efficaci controlli. Allo scopo di responsabilizzare maggiormente i dirigenti ed assicurare, per questa via, il rispetto della normativa, è stato previsto che la violazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei contratti flessibili è fonte di responsabilità dirigenziale.

Al fine di favorire la **stabilizzazione del personale precario** è stata riconosciuta (dapprima per gli anni 2001-2012 e, successivamente, a regime) la possibilità di inserire, nei bandi concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato, clausole volte a valorizzare l'esperienza professionale maturata, nonché a garantire una **riserva di posti nei concorsi** (nel limite del 40% del totale). Infine, nella fase terminale della legislatura, all'emergenza collegata ai numerosi contratti a tempo determinato in scadenza a fine 2012 si è fornita una risposta (interlocutoria) con la **proroga dei contratti fino al 31 luglio 2013**.

All'interno della politica di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni (e, in qualche misura, in antitesi con i coevi interventi volti all'innalzamento dell'età pensionabile) si collocano, infine, le misure volte a precludere il **prolungamento della attività lavorativa** dei dipendenti pubblici con maggiore anzianità. A tal fine la permanenza in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo (in precedenza configurata come diritto soggettivo del dipendente) viene dapprima rimessa alla discrezionalità della PA di appartenenza (chiamata a valutare la presenza di specifiche esigenze organizzative) e, successivamente, di fatto esclusa (dalla **riforma Fornero**). Inoltre, viene riconosciuta alle PA la facoltà di **risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro** dei dipendenti pubblici con 40 anni di anzianità contributiva.



## Assenze per malattia

*L'obiettivo di ridurre il fenomeno dell'assenteismo nel settore pubblico, anche ai fini del recupero della produttività della pubblica amministrazione, è stato tra i temi principali della riforma della P.A. La questione è stata affrontata a più riprese, dapprima con il decreto-legge 112/2008, quindi dalla legge-delega 15/2009 e dal relativo decreto legislativo di attuazione (D.Lgs. 150/2009), successivamente con il decreto-legge 78/2009 e, da ultimo, con il decreto-legge 98/2011.*

L'**articolo 71 del D.L. 112/2008**, come modificato dall'**articolo 17, comma 23, del D.L. 78/2009**, ha introdotto misure volte a regolare le **assenze per malattia**, soprattutto in riferimento al trattamento economico, alla certificazione della malattia e alle fasce orarie di reperibilità, con l'obiettivo di ridurre il tasso di assenteismo nel settore pubblico.

In particolare, in deroga ai contratti collettivi e alla normativa di settore, per i periodi di assenza per malattia, di qualunque durata, si prevede che ai lavoratori venga corrisposto, nei primi dieci giorni di assenza, il solo **trattamento economico fondamentale**, escludendo ogni indennità o emolumento aventi carattere fisso e continuativo, nonché ogni altro trattamento accessorio. Resta comunque fermo il trattamento più favorevole eventualmente previsto dai contratti collettivi o dalle specifiche normative di settore per le assenze per malattia dovute ad infortunio sul lavoro o a causa di servizio, oppure a ricovero ospedaliero o a *day hospital*, nonché per le assenze relative a patologie gravi che richiedano terapie salvavita.

Sempre nel **D.L. 78/2009** si prevede, a decorrere dall'anno 2009, per i periodi di assenza per malattia, l'equiparazione degli emolumenti di carattere continuativo caratteristici del **comparto sicurezza e difesa**, nonché del personale dei Vigili del fuoco, al trattamento economico fondamentale. Per tali categorie di personale, pertanto, durante l'assenza per malattia non viene meno il trattamento accessorio.

I risparmi derivanti dall'applicazione delle nuove norme costituiscono economie di bilancio per le amministrazioni dello Stato, concorrendo per gli enti diversi dalle amministrazioni statali al miglioramento dei saldi di bilancio; non sono comunque utilizzabili per incrementare i fondi per la contrattazione integrativa.

Inoltre, al fine di rendere più rigorosa la **certificazione della malattia** nelle ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare, si prevede l'obbligo di ricorrere esclusivamente ad una struttura sanitaria pubblica per il rilascio della certificazione medica, nonché ad un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

Gli **accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti** dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali (ASL) su richiesta delle amministrazioni pubbliche interessate rientrano nei **compiti istituzionali del Servizio sanitario nazionale (SSN)**, con oneri a carico delle medesime ASL. A tale riguardo si dispone che, a partire dal 2010, una quota del finanziamento del SSN venga ripartita fra le Regioni tenendo conto dell'incidenza sui propri territori di dipendenti pubblici.

Sulla disciplina delle assenze per malattia nella PA interviene anche il **D.Lgs. 150/2009** (emanato in attuazione della delega conferita con la **L. 15/2009**), di **riforma del lavoro pubblico**. Al suo interno sono contenute alcune norme (articolo 55-*septies*) che modificano le corrispondenti disposizioni del **D.L. 112/2008** e del **D.L. 78/2009**, prevedendo, in particolare:



- che la certificazione medica sia rilasciata da **struttura sanitaria pubblica** o da **medico convenzionato** con il servizio sanitario nazionale per assenze superiori ai 10 giorni o nel caso di secondo evento di malattia nell'anno solare;
- la **trasmissione della certificazione medica** per via telematica direttamente dal medico o struttura sanitaria all'INPS e inoltrata dall'istituto alla amministrazione di appartenenza. L'inosservanza di tale procedura configura illecito disciplinare, che se reiterato comporta il licenziamento o la decadenza della convenzione;
- l'espletamento dei controlli da parte delle amministrazioni anche per assenza di un solo giorno e l'individuazione **delle fasce orarie di reperibilità** del lavoratore ai fini delle visite mediche di controllo (in attuazione di tale norma il **D.M. 18 dicembre 2009** fissa gli orari dalle ore 9 alle 13 e dalle ore 15 alle 18, con obbligo di reperibilità anche nei giorni non lavorativi e festivi. Sono previste esclusioni dall'obbligo di rispetto delle fasce orarie di reperibilità nei casi di assenza dovute a patologie gravi che richiedono terapie salvavita, ad infortuni sul lavoro, a malattie derivanti da riconoscimento da causa di servizio, a stati patologici sottesi o connessi alla situazione di invalidità riconosciuta e per i dipendenti già soggetti a visita fiscale per il periodo di prognosi indicato nel certificato).

Le norme in materia di **rilascio e trasmissione dell'attestazione di malattia** introdotto per i dipendenti pubblici dal nuovo **articolo 55-septies del D.Lgs. 165/2001** sono state estese al settore privato, a decorrere dal 1° gennaio 2010, dall'**articolo 25 della L. 183/2010**.

Successivamente, l'**articolo 16, commi 9 e 10, del D.L. 98/2011**, modificando l'**articolo 55-septies del D.Lgs. 165/2001**, ha previsto che le pubbliche amministrazioni dispongano il controllo sulle assenze per malattia dei dipendenti, valutando la condotta complessiva del dipendente e gli oneri connessi all'effettuazione della visita, tenendo conto dell'esigenza di contrastare e prevenire l'assenteismo. Se l'assenza ha luogo per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche o esami diagnostici, l'assenza può essere giustificata mediante la presentazione di attestazione rilasciata dal medico o dalla struttura, anche privati, che hanno svolto la visita o la prestazione.

Merita segnalare che le norme in materia di **rilascio e trasmissione dell'attestazione di malattia** introdotte per i dipendenti pubblici dal nuovo **articolo 55-septies del D.Lgs. 165/2001** sono state **estese al settore privato**, a decorrere dal 1° gennaio 2010, dall'**articolo 25 della L. 183/2010**.

Da ultimo, l'**articolo 7 del D.L. 179/2012** ha in primo luogo ha esteso l'ambito di applicazione delle norme già vigenti sulle certificazioni di malattia per i dipendenti pubblici e sulla loro trasmissione per via telematica al personale non contrattualizzato della P.A. (a decorrere dal 18 dicembre 2012). Allo stesso tempo, è stato previsto l'obbligo, per il medico o la struttura sanitaria, di inviare telematicamente la medesima certificazione anche all'indirizzo di posta elettronica personale del lavoratore, nel caso in cui quest'ultimo ne faccia espressamente richiesta fornendo un valido indirizzo. Restano esclusi da tale applicazione le certificazioni per via telematica rilasciate al personale delle Forze Armate e dei Corpi armati dello Stato, nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Oltre a ciò viene modificata la disciplina relativa al congedo spettante al lavoratore dipendente in caso di malattia dei figli (di cui all'**articolo 47 del D.Lgs. 151/2001**).

### **Documenti e risorse web**

- [Dati sulle assenze dei dipendenti pubblici \(ottobre 2012\)](#)

## Autorità indipendenti

*Nel corso della XVI legislatura l'interesse del Parlamento in merito al tema della autorità indipendenti si è tradotto sia nello svolgimento da parte della I Commissione Affari costituzionali della Camera di una indagine conoscitiva, sia nell'approvazione di alcune modifiche legislative, nell'ambito di diversi interventi di razionalizzazione del "sistema" delle autorità indipendenti, riguardanti misure organizzative, poteri, finanziamento e tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle autorità.*

Le Autorità indipendenti rappresentano un peculiare modello di organizzazione amministrativa che si caratterizza per la sottrazione all'indirizzo politico governativo di alcune funzioni e per un alto grado di competenza tecnica. Tanto l'**indipendenza** che la **competenza tecnica** sono strumentali allo svolgimento delle **funzioni di regolazione** e di **controllo** che le Autorità sono chiamate a svolgere a **tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale**. Il quadro legislativo europeo assegna alle autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, prevedendo che negli ordinamenti nazionali esse garantiscano in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Unione. Molte delle autorità nazionali operano in sistemi di controllo istituzionale europeo, caratterizzandosi così anche come organismi di raccordo tra il diritto comunitario ed il diritto interno. Tali caratteristiche presuppongono rilevanti tratti di omogeneità tra autorità; tuttavia nel nostro ordinamento esse sono tuttora regolate da leggi istitutive non omogenee, con previsioni diverse in ordine alla struttura, alle funzioni, ai procedimenti, ai controlli e al regime degli atti.

### **L'indagine conoscitiva**

L'interesse del Parlamento nei confronti di questo tema si è tradotto, nel corso della XVI legislatura, nella deliberazione da parte della I Commissione Affari costituzionali della Camera di una indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti terminata il 16 febbraio 2012 con la discussione del **documento conclusivo**. L'indagine si è svolta in ventuno sedute, nel corso delle quali sono intervenuti, tra gli altri, i Presidenti delle Autorità, esperti della materia nonché rappresentanti di sindacati e associazioni. Il documento è articolato come segue: il quadro normativo vigente; la posizione delle Autorità rispetto all'organizzazione dei poteri dello Stato e ai diversi livelli di governo (i rapporti con il Parlamento e il governo, con le regioni e gli enti locali, con le altre Autorità indipendenti, con l'Unione Europea); il controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità.

Nelle considerazioni conclusive dell'indagine trovano spazio diverse questioni:

- la **collocazione delle autorità nel sistema politico istituzionale**, data la proliferazione di esse al di fuori di un disegno unitario, attraverso una stratificazione normativa che ha generato una pluralità eterogenea di organismi con poteri, organizzazioni e prerogative assai diversi; il Parlamento è chiamato in causa con riguardo alla necessità di garantire un quadro di riferimento essenziale in merito alla disciplina dei principali aspetti di funzionamento e di organizzazione delle diverse autorità. Tale disciplina, secondo quanto rilevato nel corso dell'indagine, dovrebbe riguardare necessariamente soltanto i profili comuni a tutte le autorità indipendenti in quanto tali e quindi le procedure per le candidature ed i criteri di nomina, i requisiti dei componenti, la durata degli incarichi, le forme dell'autonomia, i rapporti col Parlamento e col Governo, i criteri per il finanziamento, l'organizzazione e il trattamento economico del personale.
- la questione del **potere normativo** delle Autorità, con particolare riguardo

all'attribuzione degli stessi attraverso un procedimento di delega senza la fissazione di principi generali da parte di norme aventi rango e forza di legge. Al riguardo è stato sottolineata nel corso dell'indagine l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti delle autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo.

- il profilo del ruolo del Parlamento nel **procedimento di nomina** dei componenti. Al riguardo, sulla necessità di garantire in modo più compiuto l'indipendenza sia all'atto della nomina sia nel corso di esercizio del mandato è stata registrata unanimità di valutazione da parte di tutti gli auditi nel corso dell'indagine.
- la **tutela dei cittadini di fronte agli atti delle autorità indipendenti**. Sul punto sono emerse nel corso dell'indagine alcune preoccupazioni in ordine alla progressiva attrazione delle controversie nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, soprattutto nei casi in cui sia evidente la esigenza di tutelare i risparmiatori o i consumatori nelle loro posizioni di diritto soggettivo. Al riguardo è stato suggerito da diversi soggetti auditi un approfondimento da parte del Parlamento sulle disposizioni del Codice della giustizia amministrativa che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, adottati dalle autorità indipendenti.
- la **questione dell'autonomia finanziaria e contabile delle autorità**; l'indagine ha consentito, infine, di svolgere una specifica riflessione sul rapporto tra le autorità indipendenti e gli enti territoriali nonché sui riflessi della normativa dell'Unione europea sull'assetto delle autorità a livello nazionale e sulla crescita di organismi europei indipendenti nei vari settori di attività.

### ***Modifiche alla legislazione vigente***

Le **modifiche legislative**, effettivamente approvate nel corso della XVI legislatura, al ruolo e alle funzioni di singole autorità, sono state previste all'interno di diversi interventi di razionalizzazione del "sistema" delle autorità indipendenti.

#### **Misure di carattere organizzativo**

Il **decreto-legge n. 201 del 2011** ha in primo luogo stabilito la **riduzione dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti**, ad eccezione della Banca d'Italia e dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali. Se si sommano tutti i collegi interessati dalla disposizione, **il numero dei componenti delle autorità viene ridotto quasi del 50 per cento**, passando dagli attuali cinquantasette a trentuno membri. Accanto alla riduzione dei componenti sono introdotte altre due misure di carattere generale, con esclusione della Banca d'Italia. Innanzitutto, si estende a tutte le autorità il principio della **prevalenza del voto del presidente in sede deliberante**, nel caso in cui il numero dei componenti, incluso il presidente, risulti pari, principio prima previsto solo per l'Autorità garante per la protezione dei dati personali. In secondo luogo, viene uniformata la disciplina del mandato dei componenti di tutte le autorità amministrative indipendenti, escludendo la possibilità di conferma alla cessazione dalla carica. In tal modo, si stabilisce un divieto di rinnovo consecutivo della carica, ferme restando le disposizioni di settore che prevedono, per singole autorità, la rinnovabilità dell'incarico.

#### **Poteri delle autorità**

Oltre alle misure di carattere organizzativo, **il D.L. 201/2011** interviene nell'ambito dei **poteri delle autorità**, in particolare prevedendo una significativa integrazione delle attribuzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. A tal fine si conferisce all'Autorità anche la legittimazione ad agire nei confronti di regolamenti, atti amministrativi generali e provvedimenti emanati dalla P.A. Pertanto, mentre le preesistenti funzioni di monitoraggio e

proposta si esaurivano con la sottoposizione della questione all'organo istituzionale competente (Parlamento, Governo, ente territoriale), il nuovo potere attribuito all'Autorità è in grado di determinare una conseguenza diretta sull'atto censurato (regolamento, atto amministrativo generale, provvedimento), nel senso di poter attivare un procedimento giurisdizionale davanti al giudice amministrativo utilizzando anche tutti i conseguenti strumenti di tutela, incluse eventuali misure cautelari. La legittimazione dell'Autorità ad agire in giudizio è prevista quando questi atti e provvedimenti violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.

### **Regolazione e vigilanza del mercato postale e dei servizi idrici e istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.**

**Il D.L. 201/2011** prevede la **soppressione dell'Agazia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua e l'Agazia nazionale di regolamentazione del settore postale**. Entrambe le agenzie soppresse erano state istituite nel corso della XVI legislatura. Quanto alla prima, le funzioni dell'Agazia in **materia di acqua** sono trasferite al Ministero dell'ambiente, ad eccezione di quelle attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici che sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Per quanto riguarda il **settore postale**, il decreto prevede il trasferimento delle funzioni della soppressa Agazia all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Si rinvia al riguardo allo specifico tema: **Servizi postali**

L'**art. 36 del D.L. 1/2012**, istituisce nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla **L. 481/1995** l'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendogli la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. Al riguardo si rinvia allo specifico tema: **Autorità di regolazione dei trasporti**.

### **Soppressione dell'ISVAP**

L'**art. 13 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95** ha previsto la soppressione dell'ISVAP (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo) e la contestuale costituzione dell'IVASS (precedentemente denominato IVARP, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni e sul risparmio previdenziale). Il nuovo Istituto ha la finalità di assicurare la piena integrazione dell'attività di vigilanza nel settore assicurativo, anche attraverso un più stretto collegamento con la vigilanza bancaria.

### **Istituzione della CIVIT**

Nel corso della XVI legislatura è stata inoltre istituita, dall' **articolo 13 del decreto legislativo 150/2009**, la **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** – Civit con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. A tali attribuzioni si affianca il compito di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento.

L'**art. 1 della L. 6 novembre 2012 n. 190** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), attuando le Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, ha inoltre individuato **l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto** della corruzione nella pubblica amministrazione nella **Civit**, modificando la distribuzione delle competenze in materia, con la sostituzione della Civit, nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, al Dipartimento della funzione pubblica, che lo ricopriva secondo la normativa previgente. Al riguardo si rinvia allo specifico approfondimento: **La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)**

### **Il finanziamento delle autorità**

Con riguardo alle modalità con cui le autorità indipendenti provvedono al loro **finanziamento**, un dato registrato negli ultimi anni è costituito da una progressiva, **sensibile riduzione del contributo a carico dello Stato**, salvo rare eccezioni. Con la **legge 191/2009** (finanziaria 2010) gli stanziamenti autorizzati a favore delle autorità indipendenti hanno subito flessioni oscillanti tra il 20 per cento e il 65 per cento per i successivi tre anni. Con la citata legge finanziaria 2010, infatti, è stato previsto una sorta di «prestito» a carico di alcune autorità in favore di altre. Nello specifico, l'**articolo 2, comma 241, della legge 191/2009** ha stabilito che, nei successivi tre anni, l'Autorità garante per le comunicazioni, l'Autorità garante per l'energia elettrica ed il gas, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private di interesse collettivo e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici dovranno trasferire all'Autorità per la concorrenza ed il mercato, al Garante per la protezione dei dati personali e alla Commissione di vigilanza sull'attuazione della **legge n. 146 del 1990** una data quota delle proprie entrate. Sono inoltre stabilite misure reintegrative in favore delle autorità contribuenti, nei limiti del contributo versato, a partire dal decimo anno successivo all'erogazione del contributo, a carico delle autorità indipendenti percipienti che a tale data presentino un avanzo di amministrazione. La *ratio* di queste disposizioni è quella di creare una **perequazione tra le autorità** che per finanziarsi possono attingere al mercato di riferimento e quelle autorità che non possono fare altrettanto avendo competenze trasversali. Il **comma 523 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228** ha stabilito che tali disposizioni si applicano anche per gli anni 2013, 2014 e 2015.

### **La "spending review" per le autorità indipendenti**

Diverse disposizioni previste dal **D.L. 95/2012** (c.d. *spending review*) in materia di **contenimento dei costi** per le pubbliche amministrazioni sono estese anche alle autorità indipendenti.

In particolare:

- si pone un **limite pari al 50 per cento dei costi sostenuti nel 2011** per le spese destinate all'**acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture**, nonché per l'acquisto di **buoni taxi** (art. 5, co. 2)
- si limita a **7 euro il valore dei buoni-pasto** per il personale anche dirigenziale
- si obbliga il personale, anche di qualifica dirigenziale, alla fruizione di **ferie, riposi e permessi** senza dar luogo in nessun caso alla c.d. "monetizzazione" (art. 5, co. 8)
- si vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire **incarichi** di studio e consulenza a soggetti in quiescenza già appartenenti ai ruoli, che abbiano svolto nell'ultimo anno di servizio funzioni e attività corrispondenti (art. 5, co. 9)

Si prevede inoltre anche per le autorità indipendenti il **contenimento della spesa per consumi intermedi** in misura pari al **5 per cento per il 2012** e al **10 per cento dal 2013** della **spesa sostenuta per consumi intermedi nel 2010** (art. 8, co. 3).

### **Il sindacato giurisdizionale esclusivo da parte del giudice amministrativo sulle autorità.**

Nel corso della XVI legislatura con il codice del processo amministrativo, adottato con **decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104**, sono state introdotte alcune modifiche, che vanno nella direzione sia di **ampliare l'ambito del sindacato giurisdizionale esclusivo da parte del giudice amministrativo sulle autorità, sia di prevedere un nuovo caso di giurisdizione con cognizione estesa al merito**. Quanto al primo aspetto è stato ampliato il campo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, devolvendosi a questo le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti adottati da tutte le autorità, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La novità di rilievo riguarda, oltre ad una unificazione della fonte normativa, l'estensione in modo generalizzato

della cognizione del giudice amministrativo sulle controversie relative ai provvedimenti sanzionatori emessi dalle autorità, che nel previgente regime normativo seguiva un regime parzialmente differenziato. Sono rimaste attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario, invece, le controversie aventi ad oggetto l'uso dei dati personali e, quindi, tutti gli atti del Garante in materia di protezione dei dati personali, nonché le controversie aventi ad oggetto le deliberazioni della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in materia di sanzioni. Inoltre è confermata la previsione della devoluzione, in primo grado, alla competenza funzionale del Tar Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di tutte le autorità, con l'unica eccezione di quelle relative ai poteri dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, che sono state trasferite alla competenza funzionale del Tar Lombardia.

Con riguardo al secondo aspetto si prevede che nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie, comprese quelle applicate dalle autorità amministrative indipendenti, la giurisdizione del giudice amministrativo è estesa al merito.

### ***Approfondimenti***

- [La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche \(CIVIT\)](#)



## **Approfondimento: La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)**

La **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** – Civit è stata istituita **ex articolo 13 del decreto legislativo 150/2009** con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni; di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. A tali attribuzioni si affianca il compito di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento.

L'**art. 1 della L. 6 novembre 2012 n. 190** (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), attuando le Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, ha inoltre individuato **l'Autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto** della corruzione nella pubblica amministrazione nella **Civit**, modificando la distribuzione delle competenze in materia, con la sostituzione della Civit, nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione, al Dipartimento della funzione pubblica, che lo ricopriva secondo la normativa previgente.

La Commissione esercita le proprie attribuzioni «in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia», in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **Poteri**

Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione è, innanzitutto, dotata di poteri di indirizzo, monitoraggio e controllo dell'operato delle amministrazioni nei settori della valutazione e della trasparenza. Tra questi, in particolare, la Commissione: a) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance mediante il quale le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale, nonché definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano della performance e della Relazione sulla performance;

b) adotta le linee guida per la redazione dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione a cura delle singole amministrazioni, nonché per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici;

c) definisce i requisiti dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione della performance, che sostituiscono all'interno delle amministrazioni i servizi di controllo interno;

d) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della performance;

e) verifica la corretta redazione Piano della performance e della Relazione sulla performance da parte delle amministrazioni centrali e analizza quelle degli enti territoriali secondo un meccanismo a campione, formulando osservazioni e specifici rilievi;

f) redige la graduatoria di performance delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, che deve essere fornita, entro il 31 maggio di ogni anno, all'Aran (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) ai fini della ripartizione delle risorse della contrattazione decentrata;

g) predispone una relazione annuale sulla performance delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione.

Nell'esercizio delle competenze concernenti la salvaguardia della trasparenza, la Commissione: predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza che deve essere adottato da ciascuna amministrazione, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione; realizza e gestisce il portale della trasparenza che contiene i dati relativi alle amministrazioni pubbliche, in collaborazione con il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (ora DigitPA).



In quanto opera come Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi dell'[articolo 1 della legge 190/2012](#) la CIVIT:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica,
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'[articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni in materia e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
- g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Infine, la Commissione è titolare di poteri e rapporti istituzionali: oltre a quelli già citati, essa definisce protocolli di collaborazione con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, l'Anci e l'Upi per lo svolgimento delle relative attività nei confronti delle autonomie territoriali. Inoltre, la Commissione ha un potere di proposta al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della emanazione delle direttive sugli standard qualitativi dei servizi pubblici. Da ultimo, è previsto che la Commissione trasmetta una relazione annuale sulle proprie attività al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, nonché sviluppi ed intrattenga rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale.

### **Composizione**

La Commissione è organo collegiale **composto da tre componenti** scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance, nonché di gestione e valutazione del personale.

Si segnala che il **numero dei componenti è stato ridotto a tre**, secondo quanto previsto dal [D.L. n. 201 del 2011](#), in particolare dall'articolo 32, comma 1, lett.h) recante disposizioni in merito alla riduzione dei costi di funzionamento delle Autorità di Governo, del CNEL, delle Autorità indipendenti e delle Province.

I componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e possono essere confermati una sola volta.

I componenti della Commissione non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono

avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione. A seguito di modifica introdotta dal **D.L. 225/2010** (art. 2, co. 12-decies), i componenti della Commissione che sono dipendenti della pubblica amministrazione o magistrati sono collocati fuori ruolo solo se ne fanno richiesta.

Il **comma 1 dell'articolo 34-bis della legge 179/2012** ha modificato le modalità di elezione del **presidente della Civit**, quale autorità nazionale anticorruzione, il quale dovrà essere nominato, con le forme e le modalità già previste ex lege, su proposta dei Ministri della pubblica amministrazione, della giustizia e dell'interno, tra persone di notoria indipendenza che hanno avuto esperienza in materia di contrasto alla corruzione e persecuzione degli illeciti nella pubblica amministrazione.

**I compensi** del presidente e dei componenti della Commissione sono ridefiniti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto di quanto previsto ex **art. 23-ter del D.L. n. 201/2011** in modo da garantire l'invarianza complessiva della spesa.

L'**art. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011** (inserito in sede di conversione dalla **legge n. 214 del 2011**) prevede la **definizione del trattamento economico di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni** attraverso, l'emanazione di un DPCM, previo parere delle Commissioni parlamentari, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Si ricorda che, ai sensi del comma 1 dell'art. 23-ter, tale definizione va effettuata adottando come parametro massimo di riferimento il **trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione** che assume, quindi, la funzione di indice di riferimento costante per la definizione del trattamento economico di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con amministrazioni statali, compreso il c.d. personale non contrattualizzato.

In attuazione di quanto sopra disposto è stato emanato il **DPCM 23 marzo 2012** che fissa il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo degli emolumenti spettanti a coloro che hanno un rapporto di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali in euro 293.658,95, cifra equivalente a quella spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione nell'anno 2011. Va segnalato che tale ammontare sconta un effetto riduttivo derivante da disposizioni contenute nel **D.L. 78/2012** - che hanno inciso il trattamento dei magistrati - che dovrebbe essere annullato in conseguenza della declaratoria di illegittimità di tali disposizioni contenuta nella sentenza 233/2012 della Corte costituzionale.

### **Organizzazione**

La Commissione definisce con propri regolamenti le norme concernenti il **funzionamento**, nonché la **disciplina dell'autonoma gestione finanziaria**, nel rispetto dei principi stabiliti con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (v. D.M. 12 marzo 2010 e D.M. 1° luglio 2010).

La Commissione determina, altresì, i contingenti di personale di cui avvalersi entro il limite massimo di 30 unità, da coprire con il ricorso al comando o fuori ruolo ovvero mediante la stipulazione di contratti a tempo determinato. Nei limiti delle disponibilità di bilancio la Commissione può avvalersi di non più di 10 esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della misurazione e della valutazione della performance e della prevenzione e della lotta alla corruzione, con contratti di diritto privato di collaborazione autonoma.

La struttura operativa della Commissione è diretta da un Segretario generale nominato con deliberazione della stessa Commissione. La struttura operativa si articola nell'ufficio amministrativo-contabile e per la gestione del personale e nell'ufficio per il supporto all'attività della Commissione. Nell'ambito della Commissione, inoltre, è istituita la Sezione per l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni, a cui sono assegnati, con delibera della Commissione, personale della struttura ed esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della prevenzione e della lotta alla corruzione (a valere sul contingente di esperti complessivo, di cui sopra). La Sezione ha il compito di favorire la diffusione della legalità e

della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche.

Per il **finanziamento della Commissione** è previsto uno stanziamento a carico del bilancio dello Stato, pari a 8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010.

L'art. 5, co. 12. del **D.L. 95/2012** (c.d. *spending review*) ha previsto la destinazione al funzionamento della CIVIT le risorse disponibili in bilancio per il finanziamento di progetti sperimentali innovativi.

## **Contrattazione nella Pubblica Amministrazione**

*La legge finanziaria per il 2009 (L. 203/2008) ha introdotto misure, anche di carattere economico, concernenti i rinnovi contrattuali del personale delle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009, prevedendo, in particolare, la liquidazione automatica dell'indennità di vacanza contrattuale anche nel settore pubblico. Successivamente, l'articolo 9 del D.L. 78/2010 ha disposto il blocco della contrattazione per il triennio 2010-2012, mentre i trattamenti economici sono stati congelati fino al 31 dicembre 2014.*

### **Rinnovi contrattuali e risorse della contrattazione**

La questione delle risorse per gli incrementi contrattuali del personale pubblico è stata affrontata unicamente in avvio di legislatura, ossia prima che nell'ambito del nuovo contesto economico determinato dall'acuirsi della crisi internazionale il Governo fosse costretto ad intraprendere una rigida politica di contenimento della spesa pubblica, che ha fortemente investito il pubblico impiego.

L'**articolo 2, comma 35, della L. 203/2008** (finanziaria per il 2009) ha previsto ulteriori risorse per i rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 del personale delle pubbliche amministrazioni, in aggiunta a quelle già previste, per lo stesso biennio contrattuale, dalla legge finanziaria per il 2008, nella misura seguente:

- per il personale statale contrattualizzato dipendente dalle amministrazioni dello Stato, comprese le Agenzie fiscali e la Presidenza del Consiglio dei ministri, 1.560 milioni di euro a decorrere dal 2009;
- per il personale statale in regime di diritto pubblico (di cui all'**articolo 3 del D. Lgs. 165/2001**), 680 milioni di euro a decorrere dal 2009, con specifica destinazione, rispettivamente, di 586 milioni di euro per il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

La finalità dell'intervento era quella di riconoscere, a decorrere dal 2009, incrementi retributivi complessivi pari al 3,2% annuo, derivante dalla somma dell'inflazione programmata per il 2008 e il 2009 (1,7% + 1,5%). Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri conseguenti ai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 sono comunque a carico dei rispettivi bilanci.

### **Indennità di vacanza contrattuale**

Secondo l' **Accordo del 23 luglio 1993** tra Governo e parti sociali (Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo) l'**Indennità di Vacanza Contrattuale (IVC)** si configura come un incremento provvisorio della retribuzione che decorre dopo un determinato periodo dalla data di scadenza del contratto collettivo nazionale. In particolare, dopo un periodo di vacanza contrattuale pari a 3 mesi dalla data di scadenza del contratto in vigore, ai lavoratori dipendenti soggetti al contratto da rinnovare viene corrisposto, a partire dal mese successivo ovvero dalla data di presentazione delle piattaforme, un elemento provvisorio della retribuzione pari al 30% del tasso di inflazione programmato, applicato ai minimi retributivi contrattuali vigenti, inclusa l'ex indennità di contingenza; dopo 6 mesi di vacanza contrattuale, tale importo sale al 50% dell'inflazione programmata. Dalla decorrenza dell'accordo di rinnovo del contratto l'indennità di vacanza contrattuale cessa di essere erogata.

Con l'**articolo 2, comma 35, della L. 203/2008** (Finanziaria per il 2009) la **liquidazione automatica dell'indennità di vacanza contrattuale nel settore pubblico decorre dal mese di aprile di ogni anno**. La norma ha precisato che, per i rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2008-2009, in relazione alle risorse stanziare, tale disciplina trova applicazione soltanto per il 2009. Per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, i relativi oneri sono posti a carico dei rispettivi bilanci.

Successivamente, l'**articolo 33 del D.L. 185/2008** ha disposto la liquidazione automatica dell'indennità di vacanza contrattuale anche nel settore pubblico per il 2008.

La norma **non viene applicata al personale in regime di diritto pubblico** laddove il trattamento economico sia direttamente disciplinato da disposizioni di legge, quale, ad esempio, i magistrati, il personale dirigente delle forze armate e delle forze di polizia ad ordinamento civile e militare, i professori ed i ricercatori universitari.

La norma ha precisato, inoltre, che le somme così erogate **costituiscono anticipazione dei benefici complessivi del biennio 2008-2009**, da definire, in sede contrattuale o altro corrispondente strumento, a seguito dell'approvazione del disegno di legge finanziaria per l'anno 2009.

Infine, anche le **amministrazioni pubbliche non statali** possono provvedere, con oneri a carico dei rispettivi bilanci, all'erogazione dell'importo della vacanza contrattuale al proprio personale.

Da ultimo, l'**articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011** ha autorizzato il Governo a fissare le modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017.

### ***Blocco della contrattazione***

Nell'ambito del più complessivo sforzo per la riduzione della spesa pubblica, l'**articolo 9, commi 17-21, del D.L. 78/2010** hanno disposto il **blocco della contrattazione nel pubblico impiego** per il **triennio 2010-2012**. Il blocco opera nei seguenti termini:

- **sospensione** (senza possibilità di recupero) delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012, fatta salva la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale;
- **rideterminazione** delle risorse previste per i rinnovi contrattuali per il personale statale, le quali comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle amministrazioni;
- **rideterminazione** delle risorse anche da parte delle amministrazioni non statali per il rinnovo contrattuale per l'anno **2011** e a partire **dal successivo 2012**.

Inoltre, il comma 21 ha stabilito la non applicazione – per gli anni 2011, 2012 e 2013 – al personale in regime di diritto pubblico dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'**articolo 24 della L. 448/1998** (adeguamento annuale di diritto, dal 1° gennaio 1998, delle voci retributive del personale richiamato in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive), ancorché a titolo di acconto ed escludendo successivi recuperi.

Da ultimo, l'**articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011** ha previsto la possibilità di prorogare al **31 dicembre 2014**, con apposito regolamento, le vigenti disposizioni che limitano la crescita

dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni, prevedendo comunque la possibilità che, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, l'ambito applicativo delle disposizioni in materia sia differenziato, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori.

## Dirigenza pubblica

*Nella XVI legislatura la materia della dirigenza pubblica è stata oggetto di un intervento organico con la legge delega 15/2012, di riforma del lavoro pubblico, attuata con il decreto legislativo 150/2009. Successivi interventi normativi hanno affrontato specifici profili quali le fattispecie di responsabilità, la riduzione di organici e il tetto dei trattamenti economici, mentre la normativa anticorruzione adottata al termine della legislatura fa perno, per alcuni aspetti, sulla figura dirigenziale. Da ultimo, è stata prevista una riforma del sistema di reclutamento e formazione della dirigenza, da attuare in via di delegificazione, con l'art. 11 del D.L. 95/2012.*

La riforma del lavoro pubblico delineata dalla **L. n. 15/2009**, nel quadro della distinzione politica-amministrazione, ha potenziato gli strumenti relativi alla gestione del personale, individuando nel dirigente il soggetto che, operando in piena autonomia decisionale e responsabilità, esercita i poteri del datore di lavoro. Tra i criteri e principi direttivi contenuti nella legge spicca l'introduzione di misure atte a rendere più stringente il rapporto tra valutazione del dirigente e corresponsione del trattamento economico accessorio; la revisione del regime delle incompatibilità; il rafforzamento dell'autonomia dei dirigenti; la valorizzazione della mobilità. Spetta al dirigente selezionare i profili professionali indispensabili per il buon andamento del proprio ufficio, intervenire nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività. Rientrano nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti la gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione, l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici.

I criteri e principi direttivi contenuti nella legge, sono stati definiti e attuati dalle disposizioni contenute nel **decreto legislativo 150/2009**, emanato in attuazione degli articoli da 2 a 7 della legge delega 15/2009. **Tale decreto** ha ampiamente **novellato il D.Lgs. 165/2001** che stabilisce norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Per il profilo relativo alla valutazione della performance dirigenziale, una **disciplina transitoria** è stata disposta dall'**articolo 5, commi da 11 a 11-sexies**, del **D.L. 95/2012**, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*

L'**art. 1, comma 3, del D.L. 138/2011** ha previsto, poi, che il Governo è tenuto ad adottare le misure volte a consentire che dall'attuazione della **legge n. 15/2009** discendano **effettivi risparmi di spesa** per ogni anno del triennio 2013-2016.

Oltre che sulla dirigenza, la **legge 15/2009** è intervenuta, con una disposizione di interpretazione autentica, sulla materia della **vicedirigenza**, disciplinata dall'**art. 17-bis del D.Lgs. 165/2001**, ma tale area è stata poi **soppressa** con l'**art. 5 del D.L. 95/2012**.

Limitatamente al settore scolastico, il **D.L. 170/2009** e la **L. 202/2010** sono intervenute in materia di **concorsi per dirigenti scolastici**

### **Accesso alla dirigenza**

Il **D.Lgs. n. 150/2009** ha integrato la disciplina dell'accesso alla dirigenza di cui all'**art. 28 del D.Lgs. n. 165/2001** (T.U. pubblico impiego). L'accesso alla qualifica avviene per **concorso per esami** indetto dalle singole amministrazioni ovvero per **corso-concorso selettivo** di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA). In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale, le amministrazioni comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri



ruoli dei dirigenti. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla SSPA i posti da coprire mediante corso-concorso che viene bandito entro il 31 dicembre di ciascun anno. I vincitori dei concorsi, prima del conferimento dell'incarico, sono tenuti a svolgere un **ciclo di attività formative** organizzate dalla SSPA.

Il **D.Lgs. n. 150/2009** ha aggiunto l'**art. 28-bis del D.Lgs. n. 165/2001** per la disciplina dell'accesso alla qualifica di **dirigente di prima fascia** nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici; l'accesso avviene, per il 50% dei posti, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri stabiliti con D.P.C.M., previo parere della SSPA, a cui sono ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso. I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

L'**art. 2, comma 10-bis, del decreto-legge n. 95/2012** ha espressamente stabilito che il numero degli **uffici di livello dirigenziale** generale e non generale non può essere incrementato se non con **disposizione legislativa** di rango primario.

Lo stesso articolo, con il comma 2, ha **ridotto gli uffici dirigenziali**, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche, in misura non inferiore, per entrambe le tipologie di uffici e per ciascuna dotazione, del 20 per cento di quelli esistenti, con previsioni specifiche di attuazione automatica per gli incarichi presso la Presidenza del Consiglio; inoltre, lo stesso articolo, con il comma 15, ha sospeso, fino alla conclusione dei processi di riorganizzazione di uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, comunque non oltre il 31 dicembre 2015, le modalità di reclutamento previste dall'articolo 28-bis.

L'**art. 5, comma 13, del D.L. n. 95/2012** ha poi soppresso l'area della **vice dirigenza** di cui all'**art. 17-bis del D.Lgs. 165/2001**.

Su tale assetto normativo è intervenuto l'**art. 11 del D.L. 95/2012**, che ha previsto una delegificazione del **sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici**.

In attuazione di tale articolo il Governo ha adottato due schemi di regolamento n. 544 e 545 e li ha trasmessi il 15 febbraio alle Camere per il parere delle competenti commissioni parlamentari, che, presso la Camera, si sono pronunciate il 20 e il 21 febbraio su entrambi i testi.

Essi modificano la vigente disciplina in materia prevedendo: un **Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica**, composto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), ridenominata dal 1° gennaio 2013 Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché dall'Istituto diplomatico "Mario Toscano", dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno – SSAI, dal Centro di formazione della difesa e dalla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche; la concentrazione delle funzioni di reclutamento e formazione generica dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici.

### ***Criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali***

Il **D.Lgs. n. 150/2009** ridefinisce i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, compresi quelli affidati a soggetti esterni alla pubblica amministrazione,

adeguando la relativa disciplina ai principi di trasparenza e pubblicità. La **conferma** dell'incarico dirigenziale ricoperto viene **legata** al raggiungimento dei **risultati** indicati al momento del conferimento dell'incarico e vengono ridotti il numero e la durata dei contratti di diritto privato a tempo determinato conferiti ai **soggetti estranei** alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli. In particolare, è introdotto un **limite** alla **rinnovabilità** dell'**incarico** e precisato il requisito della particolare esperienza professionale.

Il conferimento degli incarichi dirigenziali, disciplinato dall'**art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001**, integrato dal **D.Lgs. n. 150/2009** e modificato dal **decreto-legge n. 78/2010**, presenta le seguenti novità:

- elementi significativi di pubblicità (informazioni sui siti istituzionali) e ulteriore proceduralizzazione nel conferimento;
- acquisizione e valutazione delle disponibilità dei dirigenti interessati (cd. interpello);
- revoca degli incarichi dirigenziali esclusivamente in ipotesi di accertata responsabilità dirigenziale;
- con il provvedimento di conferimento o con separato atto, sono definiti oggetto dell'incarico e obiettivi da conseguire; a tale provvedimento accede il contratto individuale con cui è definito il trattamento economico corrispondente;
- la durata dell'incarico è correlata agli obiettivi prefissati e stabilita all'interno di una forbice di minimo tre/massimo cinque anni. Gli incarichi sono rinnovabili, ma la conferma viene **legata** al raggiungimento dei **risultati** indicati al momento del conferimento dell'incarico.

Sono modificate le disposizioni sull'applicazione dello *spoils system*, sulle quali nel corso della legislatura si è pronunciata più volte la Corte costituzionale, che, da ultimo, con **sent. 124/2011**, riferita al testo dell'**art. 19 del D.Lgs. 165/2001**, precedente alla riforma attuata con **D.Lgs. 150/2009**, ha dichiarato l'illegittimità della previsione di cessazione degli incarichi decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Secondo la Corte, infatti, lo *spoils system* può considerarsi legittimo solo in riferimento a posizioni apicali e non anche per incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di compiti di gestione e anche per i dirigenti esterni all'amministrazione che attribuisce l'incarico devono sussistere specifiche garanzie idonee ad assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa.

La **legge 190/2012**, di contrasto alla corruzione, ha stabilito specifiche norme per il conferimento di incarichi arbitrari ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni e divieti di partecipazioni a commissioni o di attribuzioni di incarichi per dipendenti condannati con sentenza passata in giudicato per reati di corruzione, nonché divieti di attività nel triennio successivo al rapporto di lavoro con amministrazioni pubbliche.

### **Responsabilità dirigenziale**

Dal pieno riconoscimento dell'autonomia gestionale e organizzativa dei dirigenti pubblici viene fatta discendere l'integrale responsabilizzazione degli stessi in relazione ai risultati conseguiti complessivamente. Gli **artt. 41 e 42 del D.Lgs. n. 150/2009** hanno riformulato la disciplina di cui agli **artt. 21 e 22 del D.Lgs. 165/2001**, precisando l'importanza della previa contestazione e del rispetto del principio del contraddittorio. Il **mancato raggiungimento degli obiettivi** o l'**inosservanza delle direttive** imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare, l'impossibilità di rinnovo dell'incarico in corso.

Tra le principali novità vi è la responsabilità, nel caso di **colpevole omessa vigilanza** sull'effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della struttura dipendente dal dirigente: la sanzione consiste nella decurtazione della retribuzione di risultato. Il decreto legislativo, in attuazione del criterio di delega, ha modificato anche la **disciplina del Comitato dei garanti**, con compiti consultivi in materia di provvedimenti sanzionatori a carico dei dirigenti. Il Comitato viene riformato, modificandone la composizione, mentre i pareri espressi sulla applicazione delle sanzioni, in caso di responsabilità dirigenziale, non sono più vincolanti.

Tra gli **altri interventi** normativi che guardano la fattispecie, si segnalano:

- l' **art. 46 del D.L. n. 112/2008** che ha previsto la **responsabilità amministrativa** per il dirigente che fa ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per svolgere funzioni ordinarie dell'amministrazione o utilizza i collaboratori come lavoratori subordinati, mentre la violazione delle disposizioni dei regolamenti degli enti locali in materia costituisce **illecito disciplinare** e determina **responsabilità erariale**;
- il **comma 7 dell'art. 6 del D.L. 78/2010**, che ha limitato, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per **studi ed incarichi di consulenza**, inclusi quelli conferiti a pubblici dipendenti, entro il 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, stabilendo che l'affidamento di incarichi in violazione costituisce **illecito disciplinare** e determina **responsabilità erariale**;
- l' **art. 1, comma 7, D.L. n. 138/2011** che stabilisce, nel caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio stabiliti per i Ministeri, che l'amministrazione competente dispone, nel rispetto degli equilibri di bilancio pluriennale, su comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, la **riduzione della retribuzione di risultato dei dirigenti responsabili nella misura del 30%**;
- l' **art. 1, del D.L. n. 5/2012** in tema di **responsabilità** disciplinare, amministrativa e contabile del dirigente o del funzionario responsabile disposizioni in materia di procedimento amministrativo;
- l'**art. 18 del D.L. 83/2012** che ha previsto la **responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile dei dirigenti** per l'indebita concessione o attribuzione del **beneficio** economico che non sia oggetto di **pubblicità** ai sensi della stessa disposizione;
- la responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti per violazione del divieto per le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della p.a., le autorità indipendenti e le società controllate, di effettuare, dal 2013, spese di ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2011 per autovetture e buoni taxi ( **art. 5, D.L. 95/2012**);
- l'**art. 1 commi 146-148 L. 228/2012**, legge di stabilità per il 2013, nel prevedere l'eccezionalità, l'adeguata motivazione e l'esigenza di provvedere a specifici problemi del conferimento di **incarichi di consulenza** in materia **informatica** da parte di soggetti pubblici, stabilisce che la violazione di tali prescrizioni è valutabile ai fini della **responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti**

La disciplina di contrasto della **corruzione** stabilita dalla **legge 190/2012** fa leva anche sulla figura dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni delineandone specifiche responsabilità: l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il **responsabile della prevenzione della corruzione**, mentre negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario (art. 1, comma 7); per ogni pubblica amministrazione il responsabile propone all'organo di indirizzo politico il piano triennale di prevenzione della corruzione che tale organo adotta annualmente; il responsabile, annualmente, definisce procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ad

operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. In questo quadro, la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale e una specifica fattispecie di responsabilità è prevista in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.

### **Trattamento economico**

Il **D.Lgs. 150/2009** ha previsto che la **retribuzione complessiva** sia costituita per un **minimo del 30% dal trattamento accessorio**, collegato ai risultati (in caso di inerzia dell'amministrazione nella predisposizione del sistema di valutazione, si applica il divieto di corrispondere l'indennità di risultato).

Come tema di carattere generale, cioè non specificamente riferito alla retribuzione dei dirigenti, nel corso della legislatura, è stata particolarmente attuale la questione dell'introduzione di un tetto agli emolumenti erogati da soggetti pubblici per rapporti di lavoro dipendente o autonomo, anche nell'ambito di società a partecipazione pubblica.

La questione non è nuova per il dibattito parlamentare in quanto affrontata anche nelle precedenti legislature, tanto che nella XVI il primo atto esaminato dalle Camere in materia è stato uno schema di regolamento di attuazione della legge finanziaria 2008 (**art. 3, comma 44, L. 244/2007**) che pone un **limite massimo agli emolumenti** per i rapporti di lavoro subordinato o autonomo direttamente o indirettamente a carico della finanza pubblica (**Consiglio dei ministri del 2 ottobre 2009**). Tale schema è stato adottato con il **D.P.R. 195/2010** che ha determinato i limiti massimi del trattamento economico onnicomprensivo a carico della finanza pubblica per i rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le amministrazioni dello Stato (**art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001**), le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate.

L'**art. 9, co. 1, del D.L. n. 78/2010** ha, poi, stabilito l'**invarianza del trattamento economico** dei dipendenti pubblici, compresi i dirigenti, per gli anni 2011, 2012 e 2013, mentre il co. 2 ha previsto la **riduzione dei trattamenti economici** di dipendenti pubblici, compresi i dirigenti, superiori a 90 e 150mila euro, per il medesimo triennio. La Corte Costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità** di quest'ultima disposizione perché in contrasto con il principio della universalità della imposizione con la **sent. 223/2012**.

L'**art. 1 del D.L. n. 98/2011** ha, ancora, previsto che il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice di enti o istituzioni elencati in allegato al decreto, non può superare la **media degli analoghi trattamenti economici** percepiti dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri Stati **dell'Area Euro**. Tale disposizione si applica anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti generali e ai titolari degli uffici a questi equiparati. A tal fine il decreto ha previsto la costituzione di una Commissione deputata alla ricognizione e all'individuazione "della media ponderata rispetto al PIL dei trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi nei sei principali Stati dell'Area Euro riferiti all'anno precedente e aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza"; tale organo, noto come **Commissione Giovannini**, dal nome del presidente, ha presentato la propria **relazione finale il 31 marzo 2012**. Nelle conclusioni della relazione, la Commissione perviene a rassegnare le dimissioni dal mandato, prendendo atto delle eterogeneità delle situazioni riscontrate negli altri paesi e segnalando la difficoltà di applicazione della

normativa adottata.

L'**art. 1, co. 33, del D.L. n. 138/2011** ha, inoltre, specificato che, oltre che ai dirigenti di prima fascia, il tetto trova applicazione nei confronti dei direttori generali degli enti e dei titolari degli uffici equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato.

L'**art. 23-ter del D.L. 201/2011** successivamente ha prescritto l'emanazione di un DPCM per la **definizione del trattamento economico** di chiunque riceva **emolumenti o retribuzioni** nell'ambito di **rapporti di lavoro dipendente o autonomo** con pubbliche **amministrazioni statali**, compreso il c.d. **personale non contrattualizzato**. Tale norma è stata attuata con il **D.P.C.M. 23 marzo 2012** che definisce, in relazione alle diverse funzioni svolte, il trattamento economico erogabile, utilizzando come **parametro massimo** di riferimento il **trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione**, che si aggiunge all'ulteriore limite circa le somme che possono essere corrisposte ai dipendenti delle amministrazioni che siano chiamati a **svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate** presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti: questi soggetti - se conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza - non possono ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito (art. 23-ter, comma 2).

Si segnala, infine, l'**art. 2, commi 20-quater e 20-quinquies del D.L. n. 95/2012** che ha introdotto il **tetto agli stipendi dei manager pubblici**, per il quale l'**art. 23-bis del D.L. 201/2011** rinviava all'attuazione da parte di fonte regolamentare, prevedendo che i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché i trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società, non possano essere superiori al trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione.

La questione è stata anche oggetto di iniziative legislative parlamentari (**A.C. 4901 e A.C. 5035**) il cui esame, avviato presso le Commissioni Affari costituzionali e Lavoro della Camera, non è giunto a conclusione.

### ***Trasparenza sulle retribuzioni dei dirigenti***

La **legge 69/2009 (A.C. 1441-bis)**, collegata alla manovra finanziaria triennale, disponendo in materia di sviluppo economico e semplificazione, prevede fra l'altro, con una norma di principio, che le amministrazioni pubbliche siano obbligate a pubblicare nei loro **siti internet** le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica nonché i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali. Con gli stessi mezzi, le amministrazioni pubbliche devono inoltre rendere pubblici i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale.

Il **decreto legislativo 150/2009** dedica un capo alla trasparenza e alla rendicontazione della performance, in cui l'art. 11 stabilisce l'obbligo di ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione di facile accesso e consultazione, denominata "Trasparenza, valutazione e merito" numerosi dati tra cui le retribuzioni e i curricula dei dirigenti e dei titolari di posizioni organizzative.

Successivamente l'**art. 5 del D.L. 95/2012**, al comma 11-sexies, ha prescritto che le amministrazioni rendano nota l'entità del premio mediamente conseguibile sia dal personale dirigenziale che da quello non dirigenziale e pubblicano sui propri siti istituzionali i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, al fine di dare conto del

livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi.

### ***Approfondimenti***

- Legge 190/2012 - Misure anticorruzione nella p.a.

### ***Dossier pubblicati***

Reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici

- Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione - Schema di D.P.R. n. 544 (art. 11, D.L. 95/2012, conv. in L. 135/2012) - Elementi per l'istruttoria normativa (21/02/2013)
- Regolamento recante disposizioni sui corsi-concorso per funzionari e dirigenti pubblici e sulla Scuola nazionale dell'amministrazione Schema di D.P.R. n. 545 (art. 11, comma 1, lettera c), D.L. n. 95/2012) - Elementi per l'istruttoria normativa

Tetti agli emolumenti

- Definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti - Schema di D.P.C.M. n. 439 (art. 23-ter, D.L.201/2011) - Schede di lettura (13/02/2012)
- Trattamenti economici erogati, anche indirettamente, a carico delle finanze pubbliche ? A.C. 4901 e 5035 - Schede di lettura, testo a fronte, contenuto e iter dello schema di D.P.C.M. n. 439

### ***Documenti e risorse web***

- ARAN - Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle Pubbliche Amministrazioni
- Sezione dedicata al Lavoro pubblico di Amministrazione in cammino (Rivista elettronica di diritto)
- Dipartimento della funzione pubblica



## **Approfondimento: Legge 190/2012 - Misure anticorruzione nella p.a.**

Anche nella XVI legislatura, e sulla scia di sempre più eclatanti vicende di cronaca, il Parlamento ha affrontato il tema della lotta all corruzione tentando di individuare strumenti per prevenire un fenomeno che appare così esteso nel nostro Paese (si veda il **Rapporto Greco** del 2009 e, da ultimo, il **Rapporto sulla corruzione** presentato dalla Commissione sulla prevenzione del fenomeno corruttivo il 22 ottobre 2012) e per reprimere efficacemente gli autori degli illeciti.

### ***La ratifica delle Convenzioni internazionali***

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha ratificato tre Convenzioni internazionali, una delle Nazioni Unite e due del Consiglio d'Europa, volte a reprimere il fenomeno della corruzione.

Il primo intervento del Parlamento in tema di lotta alla corruzione è stato infatti l'approvazione della **legge 116/2009**, di **ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite fatta a Merida nel 2003**.

Pochi mesi dopo, il Senato ha avviato l'esame di un disegno di legge del Governo Berlusconi (**AS. 2156**) che affrontava il tema della lotta alla corruzione prevedendo un generale inasprimento delle pene per i delitti contro la pubblica amministrazione. Il complesso iter della legge "anticorruzione" influenzerà anche l'approvazione dei progetti di legge di ratifica di due convenzioni del Consiglio d'Europa, che il Parlamento deciderà di **ratificare senza disposizioni di adeguamento interno**, ritenendo che ogni ulteriore modifica al diritto penale sostanziale dovesse trovare sede nel progetto di legge anticorruzione, poi **legge 190/2012**.

Pertanto, con la **legge 110/2012**, il Parlamento ha ratificato la **Convenzione penale** di Strasburgo del 1999 sulla corruzione che impegna, in particolare, gli Stati a prevedere l'incriminazione di fatti di corruzione attiva e passiva tanto di funzionari nazionali quanto stranieri; di corruzione attiva e passiva nel settore privato; del cosiddetto traffico di influenze; dell'autoriciclaggio. Con la **legge 112/2012** ha ratificato la **Convenzione civile** sulla corruzione, fatta a Strasburgo nel 1999 e diretta, in particolare, ad assicurare che negli Stati aderenti siano garantiti rimedi giudiziali efficaci in favore delle persone che hanno subito un danno risultante da un atto di corruzione.

### ***L'iter della legge anticorruzione***

Il disegno di legge **A.S. 2156**, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* è stato presentato dal Ministro della giustizia Alfano al Senato nel maggio 2010 (sul contenuto originario del disegno di legge si veda il **Dossier** del Servizio studi del Senato) ed approvato il 15 giugno 2011. Alla Camera l'A.C. 4434 - il cui contenuto è descritto nel **Dossier** del Servizio studi - è stato esaminato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia che nelle sedute del **13 settembre** e del **14 settembre** 2011 hanno svolto sul tema un'indagine conoscitiva. Approdato in Assemblea nel maggio 2012, il provvedimento è stato ampiamente modificato rendendo necessario un nuovo passaggio al Senato (**A.S. 2156-B**). Anche le commissioni del Senato hanno svolto numerose audizioni, acquisendo **ulteriori elementi conoscitivi**; il 12 ottobre 2012 l'Assemblea del Senato ha approvato il testo con modifiche, rendendo necessario un



ultimo esame alla Camera. In particolare, al Senato, a seguito dell'approvazione di un maxiemendamento del Governo, i primi 26 articoli del disegno di legge sono stati sostituiti e inglobati in un articolo unico.

## **Contenuto della legge**

La **legge 190/2012**, definitivamente approvata dalla Camera il 31 ottobre 2012, presenta un contenuto eterogeneo:

- individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) l'**Autorità nazionale anticorruzione** (il ruolo è, attualmente, ricoperto dal Dipartimento della funzione pubblica). La legge (art. 1, commi 1-3) dà così attuazione alle convenzioni internazionali ratificate;
- detta specifiche misure volte alla **trasparenza dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici e al ricorso ad arbitri, e nell'attribuzione di posizioni dirigenziali** oltre a misure per l'assolvimento di obblighi informativi ai cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni; prevede la **tutela del pubblico dipendente** che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro;
- rende più incisivo il giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente pubblico che ha causato un danno all'immagine della p.a. e prevede misure organizzative da parte delle amministrazioni in caso di rinvio a giudizio di un dipendente per concussione per induzione (v. *infra*);
- in particolare, per quanto riguarda gli appalti pubblici elenca le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ed istituisce presso ogni prefettura l'elenco dei fornitori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa; incrementa il catalogo dei reati alla cui condanna consegue, per l'appaltatore, la **risoluzione del contratto con una pubblica amministrazione**
- detta una più stringente **disciplina delle incompatibilità**, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici ed è affidata al Governo la definizione di un codice di comportamento dei pubblici dipendenti;
- delega il Governo all'adozione di un testo unico in materia di **incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche** elettive e di governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi. Il Governo ha già esercitato la delega emanando il [decreto legislativo 235/2012](#);
- prevede una più restrittiva **disciplina del "fuori ruolo"** per i magistrati e gli avvocati dello Stato e delega il Governo a disciplinare ulteriori ipotesi di fuori ruolo obbligatorio. Il Governo ha provveduto presentando alle Camera lo schema di decreto legislativo [AG 539](#) sul quale la commissione giustizia ha espresso il parere della seduta del 6 febbraio 2013;
- introduce infine nel codice penale importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione e interviene altresì sul codice civile per disciplinarvi il delitto di corruzione tra privati (art. 1, commi 75-76).

## **Il nuovo assetto organizzativo delle politiche di contrasto alla corruzione**

### **Il ruolo della CIVIT e del Dipartimento della funzione pubblica**

L'**articolo 1** della legge individua l'autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto al fenomeno corruttivo nella pubblica amministrazione, nonché le funzioni degli altri organi incaricati di funzioni di prevenzione e contrasto dell'illegalità. In sintesi, il nuovo assetto organizzativo delle politiche di contrasto alla corruzione a livello nazionale si fonda sulla **collaborazione tra** la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – **Civit**, il **Dipartimento della funzione pubblica** e le **pubbliche amministrazioni**.

In particolare, il comma 2 dell'articolo 1 individua, quale **Autorità nazionale anticorruzione**, la **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – CIVIT**, così modificando la precedente distribuzione delle competenze in questa materia.

Per quanto concerne l'attuazione in Italia delle disposizioni sulle autorità nazionali anticorruzione, occorre infatti ricordare che, in un primo momento, con la **legge n. 3/2003**[1] (art. 1), era stato istituito **l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e degli altri illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione**. Successivamente, il **D.L. n. 112 del 2008 (art. 68, co. 6 e 6-bis)**, ha **soppresso la figura dell'Alto Commissario** e trasferito le strutture e funzioni al "**Ministro competente**", con facoltà per quest'ultimo di delegare un sottosegretario di Stato. In attuazione di tale disposizione, con D.P.C.M. 2 ottobre 2008 (art. 1) è stato attribuito al **Dipartimento della funzione pubblica** il compito di:

- **eseguire attività di indagine conoscitiva all'interno della pubblica amministrazione** anche al fine di **elaborare analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo** e dei provvedimenti messi in atto dalle amministrazioni per prevenire e fronteggiare la corruzione ed altre forme di illecito nella pubblica amministrazione;
- predisporre un **piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa** di concerto con le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali interessate, provvedendo annualmente al suo aggiornamento e perfezionamento;
- provvedere ad una **mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, redigendo annualmente una relazione per il Consiglio dei Ministri** con evidenziazione delle aree geografiche di riferimento e delle amministrazioni interessate.

Il Dipartimento della funzione pubblica esercitava tali funzioni attraverso il **Servizio Anticorruzione e trasparenza (SAeT)** dello stesso Ministero. Confermando l'assetto di competenze successivo al D.L. 112, l'**articolo 6 della legge 116/2009** di ratifica della Convenzione ONU ha designato quale autorità nazionale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario, ai sensi dell'**art. 68, comma 6-bis, del decreto-legge 112/2008**.

Pertanto, con la legge 190 la **Civit** – a cui peraltro la normativa istitutiva già attribuisce il compito di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza nelle pa – si sostituisce nel ruolo di Autorità nazionale anticorruzione al Dipartimento della funzione pubblica, che ha ricoperto tale veste sino a quel momento.

La **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** – Civit è stata istituita **ex articolo 13 del decreto legislativo 150/2009** con la funzione di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni; di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. A tali attribuzioni si affianca il compito di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, cioè l'accessibilità dei dati inerenti al loro funzionamento. La Commissione esercita le proprie attribuzioni «in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione

e in piena autonomia», in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, ai sensi del comma 8 dell'articolo 13 del d.lgs. 150, nell'ambito della Commissione è istituita la **Sezione per l'integrità e la trasparenza delle amministrazioni**, a cui sono assegnati, con delibera della Commissione, personale della struttura ed esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della prevenzione e della lotta alla corruzione. La Sezione ha il **compito di favorire la diffusione della legalità e della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche** e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

Le **funzioni** affidate **alla Commissione** in materia di lotta alla corruzione attengono prevalentemente al **ruolo di rappresentanza istituzionale**, specie nei rapporti con i competenti organismi internazionali, nonché di **vigilanza e controllo** sulle politiche di contrasto alla corruzione e sull'efficacia delle singole misure adottate dalle pubbliche amministrazioni. Più nel dettaglio, alla Commissione è affidato il compito di:

- **collaborare con i paritetici organismi stranieri**, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- **approvare il Piano nazionale anticorruzione** che viene predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (v., *infra*);
- **analizzare cause** e fattori della corruzione e individuare gli **interventi di prevenzione**;
- esprimere **pareri facoltativi a tutte le p.a.** statali, regionali e locali in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici e, in particolare, sulle autorizzazioni allo svolgimento di **incarichi esterni** da parte dei dirigenti dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- esercitare la **vigilanza** e il **controllo** sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni. A tal fine, alla Commissione sono riconosciuti **poteri ispettivi**, che le consentono di richiedere notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, nonché il potere di ordinare la rimozione di comportamenti o atti, dandone notizia nel sito web;
- **riferire al Parlamento** sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo e all'illegalità e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Residuano in capo al **Dipartimento della funzione pubblica** importanti **funzioni** normative, esecutive e di coordinamento (art. 1, co. 4). Infatti, il Dipartimento:

- predispone il **Piano nazionale anticorruzione**, con cui garantire il coordinamento di tutte le attività anticorruzione; il Piano è formato sulla base di specifiche linee guida elaborate dal Comitato dei ministri per la lotta alla corruzione (le **linee guida** sono state approvate nel Consiglio dei ministri del 12 marzo 2013);
- ha il compito di promuovere e definire **norme e metodologie comuni** per la prevenzione della corruzione;
- supporta le pubbliche amministrazioni, definendo **modelli standard delle informazioni e dei dati** occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- definisce i **criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti** nei settori particolarmente esposti alla corruzione
- più in generale, assolve ad un ruolo di **coordinamento** nell'attuazione delle strategie di contrasto alla corruzione.

### ***I piani di prevenzione della corruzione***

Le pubbliche amministrazioni centrali predispongono un **piano di prevenzione della**

**corruzione** e adottano procedure per la **selezione e la formazione dei dipendenti** chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo la **rotazione** di funzionari e dirigenti in tali settori (co. 5). Il piano è adottato **entro il 31 gennaio di ogni anno** a proiezione triennale, dall'organo di indirizzo politico e viene trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica; la sua elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (co. 8). Anche gli **enti locali** predispongono il piano e, a tal fine, possono richiedere al prefetto il necessario supporto tecnico e informativo del prefetto (co. 6).

Per quanto riguarda contenuti ed obiettivi (co. 9), il piano è funzionale a:

- individuare le **attività nelle quali è maggiore il rischio di corruzione** prevedendo, in particolare, per queste, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio, nonché obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione (su cui, *infra*);
- **monitorare il rispetto dei termini** per la conclusione dei procedimenti, nonché **i rapporti tra amministrazione e soggetti terzi** che con la stessa stipulano contratti o sono interessati a procedimenti autorizzatori, concessori o di erogazione di vantaggi economici;
- individuare **specifici obblighi di trasparenza**.

#### ***Il responsabile della prevenzione della corruzione***

Le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti locali individuano un **responsabile della prevenzione della corruzione**. Nelle prime, questi è scelto di norma tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio, mentre negli enti locali coincide con il segretario, salva diversa motivazione (co. 7). Il responsabile (co. 8 e 10):

- propone all'organo di indirizzo politico l'adozione del **piano** di prevenzione della corruzione, ne verifica poi l'attuazione e la sua idoneità, proponendo eventuali modifiche dello stesso in caso di inosservanza o malfunzionamento;
- definisce, entro il 31 gennaio di ogni anno, procedure idonee per **selezionare e formare il personale** destinato ad operare nei settori più esposti al rischio di corruzione. Peraltro, è assegnato alla Scuola superiore della pubblica amministrazione il compito di predisporre per i dipendenti pubblici percorsi di formazione specifici (co. 11) e al responsabile quello di individuare il personale da inserire nei programmi di formazione;
- **verifica l'effettiva rotazione** degli incarichi negli uffici più esposti;
- pubblica nel sito web dell'amministrazione, entro il 15 dicembre di ogni anno, una **relazione recante i risultati dell'attività** svolta; nonché riferisce sulla sua attività qualora l'organo di indirizzo politico o il dirigente responsabile ne facciano richiesta.

In tema di **responsabilità** sono individuate nuove fattispecie. In particolare, la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure di selezione e formazione costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale (co. 8). Inoltre, il responsabile della prevenzione, in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato risponde, per responsabilità dirigenziale e sul piano disciplinare, per danno erariale e danno all'immagine della p.a. salva la prova di aver predisposto il piano di prevenzione prima della commissione del fatto, di averne osservato le prescrizioni e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano (co. 12). La sanzione disciplinare non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un

massimo di sei mesi. Il responsabile della prevenzione risponde per responsabilità dirigenziale e sul piano disciplinare, per omesso controllo, anche nell'ipotesi di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano da parte dei dipendenti dell'amministrazione, per i quali tali condotte costituiscono illecito disciplinare (co. 14).

### ***Le regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa***

I **commi da 15 a 36** dell'articolo 1 della legge recano norme concernenti la trasparenza dell'attività amministrativa. Si ribadisce, attraverso il richiamo al **d.lgs. 150/2009**, che la **trasparenza dell'attività amministrativa** costituisce **livello essenziale delle prestazioni** concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'**art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione** (co. 15). La trasparenza, si prevede, è assicurata attraverso la **pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi**. Sono oggetto di pubblicazione anche i **bilanci** e i **conti consuntivi**, nonché i **costi unitari** di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati. I criteri che devono essere seguiti nella pubblicazione sono: facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

Le pubbliche amministrazioni, ai sensi del comma 16, assicurano i livelli essenziali di cui sopra con particolare riferimento ai procedimenti di:

- autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta secondo le modalità previste dal Codice degli appalti (**D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163**);
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché di attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni in carriera.

Le informazioni pubblicate sono trasmesse in via telematica alla CIVIT (co. 27). Tali disposizioni si applicano anche ai procedimenti posti in essere in deroga alla procedure ordinarie (co. 26). Con riferimento a tutti i procedimenti amministrativi, la legge (art. 1, co. 28) impone, inoltre, alle pubbliche amministrazioni di provvedere al **monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali** anche al fine di evidenziare e risolvere eventuali anomalie. I risultati devono poter essere consultabili sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione.

Ulteriori misure volte ad assicurare la trasparenza amministrativa sono:

- l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere noto, tramite il proprio sito istituzionale, almeno un **indirizzo di posta elettronica certificata** cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e dichiarazioni e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano (co. 29);
- **l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati**, tramite strumenti di identificazione informatica, **le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano**, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase

(co. 30).

Per l'attuazione dei nuovi obblighi di pubblicità, il comma 31 demanda ad uno o più **decreti interministeriali**, da adottare sentita la Conferenza unificata. Specifiche prescrizioni sono stabilite dal comma 32 per la pubblicazione delle informazioni relative alla scelta del contraente, prevedendo obblighi in capo alle stazioni appaltanti e all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Il comma 33 stabilisce che la **mancata o incompleta pubblicazione** da parte delle pubbliche amministrazioni delle informazioni, costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici, ai sensi dell'**art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 198/2009**e, dunque, presupposto per avviare la c.d. *class action* della pubblica amministrazione (su cui, si v. **Decreto legislativo 198/2009 - Tutela collettiva nei confronti della P.A.**). È, altresì, valutata ai sensi dell'**art. 21, D.lgs. 165/2001** (in materia di responsabilità dirigenziale) così come eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

Per quanto riguarda, l'**ambito di applicazione soggettivo**, le regole sulla trasparenza introdotte dalla **L. 190/2012** sono destinate alle amministrazioni pubbliche come individuate dall'**art. 1, co. 2, D.lgs. 165/2001**, agli enti pubblici nazionali e alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, disciplinata dal diritto nazionale o dell'UE (co. 34).

Infine, il legislatore ha disposto una **delega al Governo** (co. 35 e 36), da attuare con un unico decreto legislativo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per il riordino della normativa in materia di obblighi di **pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle p.a.**, che, oltre alla ricognizione ed il coordinamento di tutte le disposizioni vigenti, preveda:

- forme di pubblicità in ordine all'**uso delle risorse pubbliche** e ai risultati;
- precisi obblighi di **pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici**, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (almeno la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento dell'assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado di parentela, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica);
- **ampliamento delle ipotesi di pubblicità**, mediante pubblicazione nei siti web istituzionali, di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni;
- categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;
- obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti;
- individuazione della durata e dei termini di **aggiornamento** per ciascuna pubblicazione obbligatoria; nonché **individuazione delle responsabilità e delle sanzioni** per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Lo schema di decreto legislativo è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 febbraio 2013.

### ***Le modifiche all'arbitrato nel codice degli appalti***



I commi da 19 a 24 dell'**articolo 1 della legge 190/2012** intervengono sul c.d. Codice degli appalti (**d.lgs. 163/2006**) per modificare la disciplina degli arbitrati. In particolare la riforma novella l'art. 241 del Codice - che, nell'ambito della Parte IV (Contenzioso) disciplina l'**arbitrato**, a cui possono essere deferite le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario - specificando che:

- l'arbitrato deve essere previamente e motivatamente autorizzato dall'organo di governo dell'amministrazione;
- sono nulli, se non previamente autorizzati tanto l'inclusione della clausola compromissoria nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito quanto il ricorso all'arbitrato;
- è estesa l'applicabilità delle disposizioni relative al ricorso ad arbitri alle controversie relative a concessioni e appalti pubblici di opere, servizi e forniture in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o che comunque abbiano ad oggetto opere o forniture finanziate con risorse a carico dei bilanci pubblici;
- la nomina degli arbitri per la risoluzione delle controversie nelle quali è parte una pubblica amministrazione avviene nel rispetto dei principi di pubblicità e di rotazione;
- qualora la controversia si svolga tra due pubbliche amministrazioni, gli arbitri di parte sono individuati esclusivamente tra dirigenti pubblici;
- qualora invece la controversia abbia luogo tra una pubblica amministrazione e un privato, l'arbitro individuato dalla pubblica amministrazione è scelto preferibilmente tra i dirigenti pubblici. Qualora non risulti possibile alla pubblica amministrazione nominare un arbitro scelto tra i dirigenti pubblici, la nomina è disposta, con provvedimento motivato, nel rispetto delle disposizioni del Codice degli appalti;
- l'amministrazione stabilisce, a pena di nullità della nomina, l'importo massimo spettante al dirigente pubblico per l'attività arbitrale. L'eventuale differenza tra l'importo spettante agli arbitri nominati e l'importo massimo stabilito per il dirigente è acquisita al bilancio della pubblica amministrazione che ha indetto la gara.

### ***Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo***

La legge sulla corruzione nella pubblica amministrazione introduce alcune modifiche alla **La disciplina del procedimento amministrativo**, recata dalla **legge n. 241/1990** (legge proc.).

Innanzitutto (co. 37), si modifica l'articolo 1 della legge prevedendo che i **soggetti privati** preposti all'esercizio di attività amministrative debbano non solo seguire criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, ma anche assicurare nella propria attività livelli di garanzia non inferiori a quelli cui sono tenute le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'articolo 1, co. 38, con una modifica all'art. 2, co. 1, della L. 241, prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata qualora ravvisino "la **manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda**". La semplificazione consiste nel fatto che la motivazione può consistere in un **sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo**. In tal modo, s'intendono fornire gli strumenti per attuare correttamente l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, già sancito dall'articolo 2 della L. 241, nei casi in cui si riscontri l'assoluta mancanza dei presupposti per l'avvio della stessa istruttoria, al fine di realizzare



un'ulteriore semplificazione ed accelerazione dell'attività amministrativa.

L'art. 1, co. 41, ha introdotto il nuovo **articolo 6-bis della L. 241/1990**, ai sensi del quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale hanno un dovere di astensione in caso di **conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. Non sono indicate le conseguenze della violazione di tale disposizione da parte del dipendente. La disposizione, che ha finalità di evitare l'insorgere di fenomeni di illegalità e di corruzione, pare esplicitazione del più generale dovere di imparzialità, sancito dall'articolo 97 della Carta costituzionale, nonché dalla stessa legge proc., in base al cui art. 1, l'attività amministrativa deve essere retta dal criterio di imparzialità.

Sempre al fine di garantire l'imparzialità e la massima trasparenza dell'attività amministrativa, il comma 47 dell'art. 1 aggiunge al comma 2 dell'articolo 11 della legge proc. la disposizione secondo la quale agli **accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento** si applica la disciplina sulla motivazione di cui all'articolo 3. Pertanto, tali accordi **devono essere motivati**, con l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Inoltre, senza modificare la legge 241, l'articolo 1, co. 48 **delega** il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per introdurre una disciplina organica degli **illeciti** e delle **sanzioni disciplinari** correlati al **superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi**.

Infine, l'art 1, co. 62 della legge dispone in tema di **danno all'immagine della pubblica amministrazione**, inserendo due nuovi commi all'**articolo 1 della legge 20/1994** che disciplina il giudizio di responsabilità amministrativa. In particolare si prevede: una **presunzione fino a prova contraria relativa alla quantificazione del danno all'immagine della PA**, derivante dalla commissione di un reato contro la stessa p.a. da parte del dipendente (il danno si presume essere pari al doppio del valore patrimoniale illecitamente percepito dal dipendente); la concessione del **sequestro conservativo** di beni mobili e immobili del convenuto nei giudizi di responsabilità amministrativa per il danno all'immagine in tutti i casi **di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale**.

### ***Le modifiche al Testo unico del pubblico impiego***

Alcune disposizioni della legge 190 incidono direttamente sulla **disciplina dei dipendenti pubblici**, introdotte in molti casi con lo strumento della **novella alD.lgs. 165/2001**. Le modifiche principali riguardano:

- l'articolo 53 del testo unico, recante la **disciplina degli incarichi**, al fine di prevedere l'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici nonché di situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse; obblighi attinenti alla comunicazione dei compensi erogati a dipendenti pubblici; fattispecie di responsabilità erariale per il dipendente pubblico indebito percettore di compensi; ampia pubblicità degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti, anche gratuiti, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo; divieto di svolgimento di attività per conflitto di interesse (art. 1, co. 43);
- l'articolo 54 del testo unico, relativamente alla definizione da parte del Governo di un **codice di comportamento dei dipendenti pubblici** la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare; tale codice, emanato con D.P.R., viene integrato e

specificato da ciascuna pubblica amministrazione che redige un proprio codice di comportamento sulla base di linee guida definite dalla CIVIT (art. 1, co. 44). In merito, si segnala che nella riunione dell'8 marzo 2013, il Consiglio dei ministri ha approvato, salvo intese, il regolamento contenente il Codice di comportamento;

- l'articolo 35-*bis* del testo unico, introdotto al fine di stabilire il **divieto di assegnazione** ad alcuni tipi di **incarichi**, specificatamente indicati, in caso di **condanna per reati di corruzione** (art. 1, co. 46);
- l'art. 54-*bis* del testo unico, al fine di tutelare il **pubblico dipendente**, fuori dei casi di responsabilità per calunnia o diffamazione, **denuncia o riferisce condotte illecite** apprese in ragione del suo rapporto di lavoro (art. 1, co. 51).

Infine, la legge 190 (all'art. 1, co. 49) contiene un'ulteriore **delega** al Governo avente un duplice oggetto. Da un lato, la modifica della disciplina vigente in materia di **attribuzione di incarichi dirigenziali di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice** nelle p.a. e negli enti privati che svolgono funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi per le p.a. o gestione di servizi pubblico. Dall'altro, la modifica della disciplina vigente in tema di **incompatibilità tra incarichi dirigenziali e di vertice e lo svolgimento di incarichi elettivi o la titolarità di interessi privati** che si possono porre in contrasto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche. Tra i criteri per l'esercizio della delega (co. 50) si segnala la necessità di prevedere la **non conferibilità** di incarichi dirigenziali:

- **a coloro che sono stati condannati**, anche con sentenza non definitiva, per i reati contro la p.a.;
- a coloro che per un periodo di tempo (non inferiore ad un anno) antecedente al conferimento dell'incarico, **hanno svolto incarichi in enti privati controllati o finanziati** dalla p.a. che conferisce l'incarico;
- a coloro che presso la p.a. che conferisce l'incarico **hanno svolto incarichi di indirizzo politico o ricoperto cariche pubbliche elettive** nel periodo, comunque non inferiore ad un anno, immediatamente precedente al conferimento dell'incarico (tale inconferibilità non riguarda gli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione).

### ***Prevenzione delle infiltrazioni mafiose (c.d. white list)***

L'articolo 1, commi da 52 a 58, della **legge 190/2012** detta una serie di disposizioni volte a prevenire le infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti di lavori. In particolare, la legge anticorruzione prevede l'istituzione presso ogni prefettura di c.d. white list, ovvero elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di opere non soggetti a infiltrazione mafiosa.

Già in precedenti occasioni nel corso della legislatura il parlamento aveva previsto l'istituzione di questi elenchi. Si ricordano, in particolare,

- **l'art. 4 del decreto-legge 70/2011** (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) che per l'efficacia dei controlli antimafia nei subappalti e subcontratti successivi ai contratti pubblici ha, per primo, generalizzato l'istituzione di "white list" di imprese presso le Prefetture, prima previsto in singole leggi speciali (normative sulla ricostruzione in Abruzzo, sulle opere per l'EXPO 2015, sul piano carceri);

- **l'art. 5-bis del decreto-legge 74/2012** (Terremoto Emilia) che prevede – per l'efficacia dei controlli antimafia sugli interventi di ricostruzione post-terremoto - che presso le prefetture delle province interessate agli interventi stessi siano istituite le cd. white list ovvero gli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori considerati

soggetti non a rischio di infiltrazione mafiosa, cui si rivolgono gli esecutori dei lavori di ricostruzione. Va sottolineato come il comma 1 dell'art. 5-bis del DL 74/2012 prevede – diversamente dall'**art. 4 del D.L. 70/2011**, per cui è facoltativo – il ricorso obbligatorio, per gli esecutori dei lavori di ricostruzione, ad una delle imprese inserite nella white list.

Si ricorda che l'**art. 91, comma 7, del D.Lgs 159/2011** (Codice antimafia) affida ad un regolamento, da adottare con **D.M. Interno**, l'individuazione delle diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa per le quali, indipendentemente dal valore del contratto, è sempre obbligatoria l'acquisizione dell'informazione antimafia.

Analiticamente, la legge anticorruzione:

- individua le attività maggiormente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa (dal trasporto di materiali in discarica per conto terzi ,alla guardiania dei cantieri) prevedendo che l'elencazione possa essere annualmente aggiornata (commi 53, 54, 56);
- stabilisce che per migliorare l'efficacia dei controlli antimafia in questi settori di attività, ogni prefettura debba istituire l'elenco dei fornitori "puliti"; l'iscrizione nell'elenco «soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività» (comma 52);
- demanda alla prefettura l'effettuazione di verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, la cancellazione dell'impresa dall'elenco. Spetterà però all'impresa (comma 55) di comunicare alla prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario e dei propri organi sociali, entro trenta giorni dalla data della modifica. Se poi si tratta di società di capitali quotate, l'onere comunicativo si estende a tutte le variazioni rilevanti secondo quanto previsto dal T.U. intermediazione finanziaria (d.lgs. 58/1998).

La riforma diventerà operativa a partire dal sessantesimo giorno successivo all'emanazione di un decreto attuativo del Presidente del consiglio dei ministri (comma 57).

### ***Ambito di applicazione***

L'articolo 1, co. 59, dispone in via generale in ordine all'ambito di applicazione delle disposizioni anticorruzione dei commi da 1 a 57 che investe **tutte le amministrazioni pubbliche indicate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001**. Contiene inoltre una **clausola di adeguamento** (co. 60) ad alcune disposizioni recate dalla legge **per le regioni e province autonome** di Trento e Bolzano, nonché per **gli enti locali**, gli **enti pubblici** e i **soggetti di diritto privato** sottoposti al loro controllo.

In particolare, si stabilisce che i relativi adempimenti siano adottati entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge in sede di Conferenza unificata e riguardano:

- la definizione del piano triennale anticorruzione, a partire da quello 2013-2015, e la relativa trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica;
- l'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici;
- l'adozione del codice di comportamento.

### ***L'incandidabilità alle cariche elettive***

La legge anticorruzione, all'articolo 1, co. 63-65, delega il Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante un **testo unico della normativa in materia di incandidabilità** alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.lgs 267/2000 c.d. TUEL, e successive modificazioni, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

Si tratta di riordinare ed armonizza la normativa vigente, disseminata in distinte fonti normative, secondo alcuni **principi e criteri direttivi**:

- prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti di grave allarme sociale;
- prevedere che non siano temporaneamente candidabili a deputati o a senatori coloro che abbiano riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, ovvero per altri delitti per i quali la legge preveda una pena detentiva superiore nel massimo a tre anni;
- prevedere che l'incandidabilità operi anche in caso di applicazione della pena su richiesta;
- coordinare le disposizioni relative all'incandidabilità con le vigenti norme in materia di interdizione dai pubblici uffici e di riabilitazione, nonché con le restrizioni all'esercizio del diritto di elettorato attivo;
- prevedere che le condizioni di incandidabilità alla carica di deputato e di senatore siano applicate altresì all'assunzione delle cariche di governo;
- operare una completa ricognizione della normativa vigente in materia di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché valutare l'introduzione di ulteriori ipotesi di incandidabilità determinate da sentenze definitive di condanna per delitti di grave allarme sociale;
- individuare, fatta salva la competenza legislativa regionale sul sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, le ipotesi di incandidabilità alle elezioni regionali e di divieto di ricoprire cariche negli organi politici di vertice delle regioni, conseguenti a sentenze definitive di condanna;
- disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica.

In chiusura della legislatura, la delega è stata attuata con il **D.lgs. 235/2012**, che completa il quadro delle novità intervenute in materia di **Ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità parlamentari**.

### ***La disciplina del fuori ruolo per magistrati e avvocati dello Stato***

La legge anticorruzione vieta ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché agli avvocati e procuratori dello Stato, la partecipazione a collegi arbitrali o l'assunzione di incarico di arbitro unico (art. 1, comma 18), pena la decadenza dalla carica e la nullità degli

atti compiuti.

Rispetto agli stessi soggetti, i commi da 66 a 74 dell'articolo 1 della legge prevedono l'obbligo del collocamento fuori ruolo per l'attribuzione degli incarichi apicali o semiapicali presso istituzioni, organi ed enti pubblici. La legge delega inoltre il Governo a individuare gli ulteriori incarichi per i quali il collocamento fuori ruolo è obbligatorio. In particolare, la **legge 190/2012**:

- dispone che tutti gli incarichi apicali e semiapicali – compresi quelli di capo di gabinetto - attribuiti a magistrati ordinari, amministrativi, militari, contabili e ad avvocati e procuratori dello Stato presso istituzioni, enti pubblici, nazionali e non, debbano essere obbligatoriamente svolti in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico. La disposizione prevede la cessazione di diritto degli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge, qualora nei centottanta giorni successivi non venga adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo;
- **delega** il Governo ad adottare - entro 4 mesi - un decreto legislativo che individui gli **ulteriori incarichi**, anche negli uffici di diretta collaborazione, che comportino il **collocamento obbligatorio fuori ruolo**. I principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega sono i seguenti: a) tener conto delle differenze e specificità dei regimi e delle funzioni connessi alla giurisdizione ordinaria, amministrativa, contabile e militare, nonché all'Avvocatura dello Stato; b) durata dell'incarico; c) continuità e onerosità dell'impegno lavorativo connesso allo svolgimento dell'incarico; d) possibili situazioni di conflitto di interesse tra le funzioni esercitate presso l'amministrazione di appartenenza e quelle esercitate in ragione dell'incarico ricoperto fuori ruolo. Il Governo ha presentato alle Camere lo **schema di decreto legislativo A.G. 539**, per il cui contenuto si rinvia al [Dossier del Servizio studi](#), esaminato dalla commissione giustizia il 6 febbraio 2013. Il decreto legislativo - che individua sia gli incarichi apicali e semiapicali sia gli ulteriori incarichi da svolgere obbligatoriamente in posizione di fuori ruolo - non è stato ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale;
- ha stabilito come regola generale per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e per gli avvocati e i procuratori dello Stato un **limite di permanenza massima fuori ruolo di 10 anni**, anche continuativi, nell'arco del loro servizio. Ove gli stessi soggetti abbiano già maturato o stiano per maturare, alla data di entrata in vigore della legge, il periodo dei 10 anni, "si intendono confermati nella posizione di fuori ruolo sino al termine dell'incarico, della legislatura, della consiliatura o del mandato relativo all'ente o soggetto presso cui è svolto l'incarico. Qualora non ci sia un termine prefissato, il fuori ruolo si intende confermato per i 12 mesi successivi all'entrata in vigore della legge";
- ha previsto che il suddetto limite decennale si applichi anche agli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge (28 novembre 2012). Per i magistrati destinati a incarichi non giudiziari presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale e il C.S.M. (alla lettera: anche se conferiti successivamente all'entrata in vigore della legge 190), il termine decennale decorre dal 28 novembre 2012. Coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano già maturato o che, successivamente, maturino il periodo massimo di collocamento in posizione di fuori ruolo si intendono confermati nella posizione di fuori ruolo sino al termine dell'incarico, della legislatura, della consiliatura o del mandato relativo all'ente o soggetto presso cui è svolto l'incarico (se l'incarico non prevede un termine, il fuori ruolo si intende confermato per i dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge);
- ha stabilito che le nuove disposizioni sul fuori ruolo non si applicano ai membri di Governo, alle cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno, ai componenti delle Corti internazionali comunque denominate.

## **Le modifiche ai delitti contro la pubblica amministrazione**

I commi da 75 a 83 dell'**articolo 1 della legge 190/2012** apportano modifiche al codice penale e al codice di procedura penale con la sue disposizioni di attuazione, al codice civile e al decreto legislativo sulla responsabilità amministrativa degli enti (**d.lgs. 231/2001**).

### **Le novelle al codice penale**

La **legge 190/2012** (art. 1, comma 75) introduce numerose modifiche al codice penale; in primo luogo, **augmenta le pene** previste per i seguenti delitti contro la pubblica amministrazione:

- per il delitto di **peculato** (art. 314 c.p.), la reclusione minima è portata da tre a quattro anni;
- per il delitto di **corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio** (art. 319 c.p.), la pena è fissata nella reclusione da quattro ad otto anni, in luogo della precedente reclusione da due a cinque anni;
- per il delitto di **corruzione in atti giudiziari** (art. 319-ter c.p.), la pena è fissata nella reclusione da quattro a dieci anni (anziché da tre a otto anni);
- per il delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), la pena è fissata nella reclusione da uno a quattro anni (anziché da sei mesi a tre anni).

Inoltre, la legge ridefinisce alcune fattispecie penali e ne introduce di nuove. Analiticamente:

- ridefinisce il reato di **concussione** (art. 317 c.p.) che diventa riferibile al solo pubblico ufficiale (e non più anche all'incaricato di pubblico servizio) e da cui è espunta la fattispecie per induzione (v. *infra*); è previsto un aumento del minimo edittale, portato da quattro a sei anni di reclusione;

*Sull'eliminazione del riferimento alla figura dell'incaricato di pubblico servizio nel testo dell'articolo 317 c.p. si è sviluppato un particolare dibattito nella seduta del 22 maggio 2012 delle Commissioni riunite alla Camera. Sul punto è intervenuto, in risposta ad alcune richieste di chiarimenti, il Ministro della giustizia Severino che ha evidenziato come la scelta di non prevedere più l'incaricato di pubblico servizio quale autore del reato trovi la propria giustificazione nella considerazione che questi non ha poteri tali da essere in grado di costringere il soggetto passivo del reato, mentre è in grado di indurlo indebitamente a dare o promettere delle utilità. Il Ministro ha proseguito osservando poi come, in sostanza, la nuova formulazione dei reati di concussione, corruzione per l'esercizio della funzione e induzione indebita a dare o promettere utilità tenga conto, per quanto attiene al soggetto attivo del reato, della diversa forza coercitiva del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio. L'eliminazione del riferimento alla figura dell'incaricato di pubblico servizio ripristina sul punto il testo dell'articolo 317 del codice penale vigente anteriormente alla riforma effettuata con la **legge n. 86 del 1990**.*

- interviene sulle pene accessorie dei delitti di peculato e concussione (art. 317-bis c.p.) facendo conseguire l'interdizione perpetua dai pubblici uffici anche alla condanna per corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e in atti giudiziari;
- riformula l'art. 318 c.p. (originariamente relativo alla corruzione per un atto d'ufficio) inserendovi il delitto di **corruzione per l'esercizio della funzione**. La fattispecie,



- punita con la reclusione da uno a cinque anni, attiene all'indebita ricezione o accettazione della promessa di denaro o altra utilità da parte del pubblico ufficiale e dell'incaricato di un pubblico servizio per l'esercizio delle loro funzioni o dei loro poteri;
- inserisce il delitto di **induzione indebita a dare o promettere utilità** (cd. 'concussione per induzione'). La norma punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che induce il privato a pagare (viene prevista la reclusione da tre a otto anni); il privato che dà o promette denaro o altra utilità è punito invece con la reclusione fino a tre anni (art. 319-quater c.p.);
  - inserisce il delitto di **traffico di influenze illecite** (art. 346-bis c.p.) che, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, punisce con la reclusione da uno a tre anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di farsi indebitamente dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio. La stessa pena si applica a chi dà o promette denaro o altro vantaggio. Sono previste aggravanti e attenuanti speciali.

Ulteriori modifiche al codice penale hanno, soprattutto, natura di coordinamento essendo prevalentemente volte ad estendere l'ambito di applicazione di alcune disposizioni codicistiche mediante l'inserimento nelle medesime del rinvio alle nuove fattispecie incriminatrici. Da ultimo infine, la legge

### **La corruzione tra privati**

La **legge 190/2012** (art. 1, comma 76) novella il **codice civile** sostituendo l'**art. 2635** (prima rubricato *Infedeltà a seguito di dazione o promessa di utilità*), e rubricandolo *corruzione tra privati*.

La disposizione prevede - al comma 1 - che siano puniti con la reclusione da uno a tre anni gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che, compiendo od omettendo atti in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionano nocumento alla società. Il comma 2 dispone l'applicazione della pena della reclusione fino a un anno e sei mesi se il fatto è commesso da chi è sottoposto alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti indicati al precedente comma. Il successivo comma 3 prevede che il soggetto che dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate nel primo e secondo comma sia punito con le pene ivi previste. Il comma 4, infine, statuisce che le pene stabilite nei commi precedenti siano raddoppiate se si tratta di società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Stati dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (**d.lgs. 58/1998**). Il delitto è procedibile a querela.

### **La responsabilità amministrativa da reato degli enti**

L'art. 1, comma 77 della legge anticorruzione coordina la disciplina della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche (**d.lgs 231/2001**) con le novelle introdotte nel codice penale (v. *sopra*). In particolare, la citata responsabilità consegue anche per i

reati:

- di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui al nuovo art. 319-quater c.p., per il quale viene prevista la sanzione pecuniaria da 300 a 800 quote;
- di corruzione tra privati di cui all'art. 2635 c.c., limitatamente all'ipotesi di cui al terzo comma, per il quale viene prevista la sanzione pecuniaria da 200 a 400 quote.

### ***Le novelle al codice di procedura penale e alle sue disposizioni di attuazione***

La legge anticorruzione interviene (art. 1, comma 78) anche sull'art. 308 del codice di procedura penale, in tema di **durata massima delle misure coercitive diverse dalla custodia cautelare**. Inserendo nella disposizione un ulteriore comma si prevede che, nel caso in cui si proceda per uno dei delitti previsti dagli articoli 314 (Peculato), 316 (Peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-bis (Malversazione a danno dello Stato), 316-ter (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), 317 (Concussione), 318 (Corruzione per l'esercizio della funzione), 319 (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (Corruzione in atti giudiziari), 319-quater, primo comma (Induzione indebita a dare o promettere utilità), e 320 (Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale, le misure interdittive perdano efficacia decorsi sei mesi dall'inizio della loro esecuzione (in luogo dell'ordinario termine di due mesi). Si dispone, inoltre che, in ogni caso, qualora tali misure siano state disposte per esigenze probatorie, il giudice possa disporre la rinnovazione anche oltre sei mesi dall'inizio dell'esecuzione, fermo restando che comunque la loro efficacia viene meno se dall'inizio della loro esecuzione sia decorso un periodo di tempo pari al triplo dei termini previsti dall'articolo 303 del codice di procedura penale.

La legge novella anche (art. 1, comma 79) l'art. 133 delle **norme di attuazione** del codice di rito, prevedendo che anche il decreto che - ai sensi dell'articolo 429 del predetto codice - dispone il giudizio per il nuovo reato di cui all'articolo 319-quater del codice penale (Induzione indebita a dare o promettere utilità), sia comunicato alle amministrazioni o agli enti di appartenenza del dipendente pubblico.

### ***Ulteriori interventi di coordinamento***

Infine, la **legge 190/2012**

- novella il **decreto-legge 306/1992**, intervenendo sull'art. 12-sexies per aggiungere la condanna per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità tra quelle per le quali si applica la confisca obbligatoria di beni, denaro o altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza (art. 1, comma 80);
- novella inoltre alcune disposizioni del testo unico degli enti locali (**D.lgs. 267/2000**): a) inserendo la condanna definitiva per il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità tra le cause ostative alla candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali ovvero di impedimento a ricoprire cariche presso gli organi rappresentativi degli enti locali. Ad analoga condanna, ma non definitiva, consegue la sospensione di diritto dalle cariche rappresentative degli enti locali; b) prevedendo la sospensione di diritto, da una serie di cariche pubbliche, delle persone nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato la misura coercitiva del divieto di dimora, quando coincida con la sede dove si svolge il mandato elettorale (art. 1, comma 81);
- stabilisce che il provvedimento di revoca da parte del sindaco (o del presidente della provincia) del segretario comunale (o provinciale) deve essere comunicato all'Autorità

anticorruzione; la revoca resta sospesa per trenta giorni, durante i quali l'Autorità può intervenire, se rileva una correlazione con le attività preventive della corruzione svolte dal segretario (art. 1, comma 82);

- modifica la [legge 97/2001](#) (*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*), che disciplina il trasferimento del pubblico dipendente a seguito di rinvio a giudizio per i reati ivi previsti, inserendo nel catalogo dei delitti la nuova fattispecie di induzione indebita a dare o promettere utilità (cd. 'concussione per induzione') (art. 1, comma 83).

## **Dossier pubblicati**

### ***I lavori preparatori della legge 6 novembre 2012, n. 190***

- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione A.C. [4434](#) - Iter al Senato (A.S. 2156) - [esame in Commissione: sede referente e consultiva](#) - Seconda edizione (05/12/2012)
- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione A.C. [4434](#) - Iter al Senato (A.S. 2156) - [discussione in Assemblea](#) - Seconda edizione (05/12/2012)
- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione A.C. [4434](#) - Iter alla Camera (A.C. [4434](#)) - [Esame in sede referente, consultiva e indagine conoscitiva](#) (05/12/2012)
- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione A.C. [4434](#) - Iter alla Camera - [Discussione in Assemblea](#) (05/12/2012)
- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione - A.C. [4434](#) - Iter al Senato (A.S. 2156-B) - [esame in sede referente, consultiva e discussione in Assemblea](#) (05/12/2012)
- Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione - A.C. [4434](#) - Iter alla Camera (A.C. [4434-B](#)) - [esame in sede referente, consultiva e discussione in Assemblea](#) (06/12/2012)

### ***Il decreto legislativo 235/2012***

- Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Schema di D.Lgs. n. 521 - [Schede di lettura](#) (18/12/2012)

### ***Lo schema di decreto legislativo sul fuori ruolo***

- Ulteriori incarichi che comportano l'obbligatorio collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e degli avvocati e procuratori dello Stato - Schema di D.Lgs. n. 539 - [Elementi per l'istruttoria normativa](#) (05/02/2013)

## Immobili pubblici

*Nel corso della XVI legislatura sono state adottate, in primo luogo, norme volte a razionalizzare l'utilizzo degli immobili pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di unificare in capo ad un unico organo (l'Agenzia del demanio) le procedure riguardanti le locazioni passive e di razionalizzare gli spazi utilizzati dalle medesime amministrazioni. Quanto al processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici, sono stati istituiti fondi immobiliari chiusi gestiti da una SGR interamente pubblica.*

### **Dismissione e valorizzazione degli immobili pubblici**

La XVI Legislatura è stata caratterizzata dall'intento di avviare un processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici con il duplice obiettivo di realizzare da un lato dei risparmi di spesa e dall'altro delle nuove entrate con gli introiti derivanti dalle dismissioni. Vista l'impraticabilità di immettere sul mercato un'ingente mole di immobili pubblici si è provveduto all'istituzione di fondi immobiliari chiusi gestiti da una SGR interamente pubblica. A monte di questo processo si pone il tentativo di rafforzare la conoscenza dei dati relativi al patrimonio pubblico, attraverso la previsione dell'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di trasmettere all'Agenzia del demanio una serie di comunicazioni relative agli immobili da esse utilizzate.

La norma cardine di questo processo di valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici è l'**articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011** con il quale è stata disciplinata la creazione di un **sistema integrato di fondi immobiliari**, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti. È prevista l'istituzione di una **Società di gestione del risparmio (SGR)** con il compito di istituire **fondi che partecipano a quelli immobiliari costituiti da enti territoriali**, anche tramite società interamente partecipate, a cui **conferire immobili oggetto di progetti di valorizzazione**. I fondi istituiti dalla SGR possono altresì investire direttamente al fine di acquisire immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni ovvero partecipare a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali, che prevedano la possibilità di locare tutto o in parte il bene oggetto della concessione. Le azioni della SGR possono essere trasferite con D.M. a titolo gratuito all'Agenzia del Demanio; la SGR può avvalersi in via transitoria del personale dell'Agenzia. Il **decreto-legge n. 95 del 2012** (c.d. "spending review") ha introdotto **ulteriori modalità operative della società di gestione del risparmio**: il MEF, attraverso la SGR, promuove la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali (cd. "**Fondo diretto**"), nonché diritti reali immobiliari; inoltre, il MEF, sempre attraverso la SGR, promuove uno o più fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. "**Fondo difesa**"). La **legge n. 228 del 2012** (legge di stabilità per il 2013, articolo 1, comma 140) ha autorizzato per il **2013** la spesa di **3 milioni di euro** per l'apporto al capitale sociale della SGR. **La SGR prevista dall'articolo 33 non è stata ancora costituita.**

All'**Agenzia del demanio** è stato attribuito il compito di promuovere idonee iniziative per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del **patrimonio immobiliare pubblico**, non solo di proprietà dello Stato e degli enti vigilati, ma soprattutto **degli enti territoriali**. In particolare l'**articolo 33-bis del D. L. n. 98 del 2011** (introdotto dal **decreto legge n. 201/2011**) ha riconosciuto all'Agenzia del demanio il ruolo di "facilitatore" nella concertazione istituzionale tra tutti i soggetti pubblici interessati a mettere a sistema i propri

patrimoni immobiliari, nell'ambito di un progetto comune di sviluppo, valorizzazione e messa a reddito. Qualora si costituiscono delle società, ad esse partecipano i soggetti che apportano i beni e, necessariamente, l'Agenzia del demanio in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'**articolo 3, comma 15, del D.L. n. 95 del 2012** ha esteso alle società promosse dall'Agenzia del demanio per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, ai sensi dell'articolo 33-*bis* del **D.L. n. n. 98 del 2011**, il **trattamento fiscale previsto per le Società di investimento immobiliare quotate (SIIQ)**: al riguardo si segnala l'obbligo di operare una ritenuta del 20 per cento sui dividendi da distribuire ai soci, previsto dal comma 134 della **legge n. 296/2006**. Analogo regime fiscale si applica anche alle **società di gestione del risparmio** previste dall'**articolo 6, comma 4, della legge n. 183 del 2011**.

Nell'ambito del processo di valorizzazione del territorio per il miglior utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico si segnala la disciplina per la formazione di **programmi unitari di valorizzazione territoriale** per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale, proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione ai sensi del decreto legislativo sul federalismo demaniale (**articolo 3-ter del D.L. 351/2001**, introdotto dal **D.L. n. 201 del 2011**). I PUVAT sono concepiti come strumenti volti a promuovere un processo di valorizzazione unico degli immobili pubblici, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale e con la programmazione economica, fungendo anche da elemento di stimolo e di attrazione di investimenti. Il compito di promuovere l'iniziativa per la formazione del programma in esame è attribuito di norma al Presidente della Giunta regionale, d'intesa con gli enti locali interessati, attraverso lo strumento degli accordi fra amministrazioni. La norma ispira l'attività degli enti territoriali e dello Stato ai principi di cooperazione istituzionale e di copianificazione e al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'**articolo 118 della Costituzione**, nonché di leale collaborazione tra le istituzioni. Per la realizzazione dei programmi unitari di valorizzazione territoriale è possibile avvalersi di quanto previsto dagli **articoli 33** (società di gestione del risparmio) e **33-bis** (società, consorzi o fondi immobiliari) del **D.L. n. 98 del 2011** e delle procedure di cui all'**articolo 58 del D.L. n. 112 del 2008**, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 2008** ha, infatti, previsto che per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province, comuni e altri enti locali, ciascun ente individui i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, e predisponga un **piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**, allegato al bilancio di previsione. Per i soggetti diversi dai comuni, i beni immobili individuati possono essere concessi o locati a privati, a titolo oneroso, per un periodo non superiore a cinquanta anni, ai fini della riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini. Gli enti possono in ogni caso individuare forme di valorizzazione alternative, nel rispetto dei principi di salvaguardia dell'interesse pubblico e mediante l'utilizzo di strumenti competitivi, conferire i propri beni immobili anche residenziali a fondi comuni di investimento immobiliare ovvero promuoverne la costituzione. Tale disposizione è stata modificata dall'**articolo 27, comma 1 del D.L. 201/2011**, nel senso di consentire anche agli enti partecipati dagli enti territoriali di individuare gli immobili suscettibili di valorizzazione o di dismissione. Inoltre, l'approvazione del Piano da parte del consiglio comunale non costituisce più automaticamente una variante allo strumento urbanistico generale: l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio è disciplinata dalle Regioni.



Lo strumento dei **fondi immobiliari**, gestiti da SGR, a cui conferire immobili pubblici è stato in precedenza previsto anche dall'**articolo 6 della legge n. 183 del 2011** (legge di stabilità 2012). I **proventi** netti derivanti dalle cessioni delle quote dei fondi o delle azioni delle società sono **destinati alla riduzione del debito pubblico**. Sono conferiti o trasferiti gli immobili di proprietà dello Stato e una quota non inferiore al 20 per cento delle **carceri** inutilizzate e dalle **caserme** assegnate in uso alle forze armate. I fondi istituiti dalla SGR del Ministero dell'Economia possono **acquistare immobili ad uso ufficio** degli enti territoriali utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni, nonché altri immobili di proprietà degli stessi enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico. L'**articolo 7** dello stesso provvedimento ha disposto l'**alienazione** a cura dell'Agenzia del Demanio dei **terreni agricoli di proprietà dello Stato** non utilizzabili per altre finalità istituzionali. Le regioni, le province e i comuni possono vendere, per le finalità e con le modalità stabilite dalla norma in esame, i beni di loro proprietà aventi destinazione agricola, anche avvalendosi dell'Agenzia del Demanio. Sul punto sono intervenuti successivamente l'**articolo 27, comma 3, del decreto legge n. 201 del 2011** e l'**articolo 66 del decreto legge n. 1 del 2012** (liberalizzazioni): quest'ultimo, in particolare, ha **abrogato** l'articolo 7 citato e ha introdotto una **nuova disciplina di alienazione**, in via prioritaria ai **giovani agricoltori**, dei terreni agricoli di proprietà dello Stato e degli enti pubblici nazionali non utilizzabili per altre finalità istituzionali; in alternativa alla vendita si potrà disporre la **locazione** dei terreni.

Nell'ambito della politica di analisi e revisione della spesa pubblica ("**spending review**") il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il 30 aprile 2012 una **direttiva** per tutte le amministrazioni pubbliche, al fine di ridurre la spesa pubblica per un importo complessivo di 4,2 miliardi per l'anno 2012. In particolare, con riferimento agli immobili pubblici, la revisione della spesa dovrà concentrarsi su:

- ricognizione degli immobili in uso; riduzione della spesa per locazioni, assicurando il controllo di gestione dei contratti; definizione di precise connessioni tra superficie occupata e numero degli occupanti;
- ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamenti di uffici e amministrazioni;
- restituzione all'agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni.

A completamento del quadro sulla valorizzazione degli immobili, si ricorda, che il **decreto legislativo n. 85 del 2010**, concernente il **federalismo demaniale**, ha previsto l'individuazione dei **beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni**, che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata favorendone la "**massima valorizzazione funzionale**". I beni trasferiti possono anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in **processi di alienazione e dismissione**. Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il quale, con apposito D.P.C.M., dovranno, altresì, confluire i beni per i quali non sia stata presentata la domanda di attribuzione. Da ultimo, il **decreto legge n. 16 del 2012** (semplificazioni fiscali) ha stabilito che nelle more dell'attuazione del federalismo demaniale (in particolare delle disposizioni concernenti il trasferimento di immobili dello Stato a regioni, province e comuni ai sensi dell'articolo 5, commi 1, lett. e, e 5-bis, del **decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85**) le amministrazioni competenti proseguono nella piena gestione del patrimonio immobiliare statale, ivi comprese le attività di dismissione e valorizzazione.

### ***Acquisto, vendita e manutenzione degli immobili pubblici***



A partire dal 1° gennaio 2012, le operazioni di **acquisto e vendita degli immobili** da parte delle amministrazioni pubbliche centrali sono subordinate **alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica** da attuarsi con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze (**articolo 12, del D.L. n. 98 del 2011**). Il **D.M. 16 marzo 2012** ha previsto che le amministrazioni comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ogni anno un **piano triennale di investimento** che evidenzia, per ciascun anno, le operazioni di acquisto e di vendita degli immobili. Gli enti comunicano inoltre, entro il 30 giugno di ciascun anno, eventuali aggiornamenti del piano. Il piano distingue, sia per gli acquisti, sia per le vendite, tra operazioni dirette ed operazioni indirette, con separata indicazione delle fonti di finanziamento utilizzate per le operazioni di acquisto e le modalità di utilizzo delle disponibilità liquide provenienti dalle vendite. La realizzazione dei singoli piani è subordinata alla verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, da effettuarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dal termine fissato per la presentazione dei piani.

La **legge n. 228 del 2012** (legge di stabilità 2013), intervenendo sull'**articolo 12 del D.L. n. 98 del 2011**, ha vietato, per l'anno **2013**, a tutte le amministrazioni pubbliche di **acquistare immobili** a titolo oneroso e di **stipulare contratti di locazione** passiva, salvo il caso di rinnovi ovvero nel caso in cui la locazione sia stipulata, a condizioni più vantaggiose per sostituire immobili dismessi o per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. A decorrere dal 1° gennaio **2014** le operazioni di acquisto di immobili da parte delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti territoriali e gli enti del servizio sanitario nazionale) potranno essere effettuate ove ne sia documentata **l'indispensabilità e l'indilazionabilità**. La congruità del prezzo è attestata dall'Agazia del demanio. Sono fatte salve le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, ferma restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica, e le operazioni di acquisto previste in attuazione di programmi e piani concernenti interventi speciali realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Con **deliberazione del Consiglio dei ministri del 15 febbraio 2013** per i comuni colpiti dal sisma del maggio 2012 è stata disposta una deroga alla norma che vieta per il 2013 l'acquisto e la locazione di immobili.

Per un'efficace e immediata attuazione di quanto previsto in tema di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche, l'Agazia del demanio può procedere ad operazioni di **permuta di beni del demanio e del patrimonio dello Stato** con immobili adeguati all'uso governativo, al fine di rilasciare immobili di terzi in locazione passiva ovvero appartenenti al demanio e al patrimonio dello Stato ritenuti inadeguati (**articolo 6, comma 6-ter, del D.L. n. 138 del 2011**). Non possono essere permutati i beni immobili trasferibili a Regioni, Province e Comuni sulla base del federalismo demaniale. Il **decreto legge n. 1 del 2012** (articolo 56) ha previsto che ove la **permuta** sia effettuata in **aree di particolare disagio** e con **significativo apporto occupazionale**, potranno essere ceduti anche immobili già in uso governativo al massimo per il 75 per cento dell'ammontare, mentre il restante 25 per cento dovrebbe concernere immobili liberi. In altri termini l'operazione potrebbe avere ad oggetto immobili "non liberi" che continuerebbero ad essere utilizzati dallo Stato in regime di locazione anche dopo la cessione.

Per quanto riguarda la **manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili** utilizzati dalle pubbliche amministrazioni l'**articolo 12, commi da 2 a 8, del D.L. n. 98 del 2011** ha attribuito all'Agazia del demanio il compito di gestire in maniera accentrata le relative decisioni di spesa (c.d. "manutentore unico"). Il **decreto legge n. 201 del 2011** ha spostato al **1° gennaio 2013** il termine a partire dal quale sono attribuiti tali compiti all'Agazia del

demanio. Il **D.L. n. 179 del 2012** ha escluso dalla competenza accentrata dell'Agenzia del demanio la manutenzione relativa agli istituti penitenziari. Con **decreto del MEF dell'8 ottobre 2012** sono state definite le attività procedurali relative alla **manutenzione** degli immobili pubblici; in particolare, in attuazione dell'**articolo 12 del D.L. n. 98/11**, sono state disciplinate le attività dei Provveditorati alle opere pubbliche e le modalità, i termini, i criteri e le risorse disponibili.

L'Agenzia del demanio può avvalersi di società a totale o prevalente capitale pubblico al fine di **individuare gli operatori specializzati nell'esecuzione degli interventi manutentivi** sugli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato. In tal modo l'**Agenzia del demanio** opererà quale **centrale di committenza** (**articolo 3, comma 12, del D.L. n. 95 del 2012**).

### ***La razionalizzazione degli spazi***

Presupposto indispensabile per gestire e valorizzare gli immobili pubblici è quello di averne un quadro conoscitivo chiaro. L'**articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009** (legge finanziaria 2010) ha introdotto l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di trasmettere una serie di comunicazioni all'**Agenzia del demanio** relativamente agli immobili da esse utilizzati, con l'obiettivo di **unificare** in capo alla stessa Agenzia le procedure riguardanti le **locazioni passive** e di **razionalizzare gli spazi utilizzati dalle amministrazioni**. Sono previsti, inoltre, obblighi di comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche anche al fine di redigere il conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. Le amministrazioni dello Stato sono quindi tenute a comunicare all'Agenzia del demanio, entro il 31 gennaio di ogni anno, la previsione triennale del loro fabbisogno di spazio e delle superfici occupate che non risultano più necessarie. Al fine di attuare in modo compiuto tale disposizione, il **comma 9 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011** ha disposto che le amministrazioni comunicano annualmente all'Agenzia del demanio, a decorrere dal 1° gennaio 2013, le previsioni relative alle nuove costruzioni, la cui realizzazione sia programmata nel successivo triennio. Sulla base di tali comunicazioni, l'Agenzia elabora un **piano di razionalizzazione degli spazi**, trasmettendolo alle amministrazioni interessate e al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Dipartimento del tesoro ha avviato il **progetto "Patrimonio della PA"**, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge finanziaria 2010, finalizzato alla rilevazione annuale delle componenti degli attivi di tutte le amministrazioni pubbliche, sia centrali che locali. Attualmente la rilevazione riguarda i beni immobili (fabbricati e terreni), le concessioni e le partecipazioni. Sulla base delle informazioni ricevute dalle amministrazioni pubbliche che alla data della prima rilevazione hanno inviato i dati al Dipartimento del Tesoro (circa il 53% delle amministrazioni coinvolte), sono state rilevate oltre 530.000 unità immobiliari, per una superficie complessiva di oltre 222 milioni di metri quadrati. Con riferimento alla destinazione d'uso, emerge che il 70% circa della superficie è utilizzato per lo svolgimento dell'attività istituzionale mentre il 9% è destinato all'uso residenziale (percentuale che sale al 47% se espresso in termini di unità immobiliari). L'80% delle unità immobiliari censite è detenuto da amministrazioni locali. Sulla base delle informazioni comunicate e l'utilizzo di prezzi medi di mercato elaborati dall'osservatorio del mercato immobiliare (valori OMI) dell'Agenzia del territorio, una preliminare **stima del valore di mercato delle unità immobiliari censite** risulta dell'ordine di **340 miliardi di euro**. La stima è stata ottenuta valutando gli **immobili dello Stato** sulla base del **valore di bilancio** (55 miliardi) e quelli delle **altre amministrazioni ai prezzi medi di mercato** elaborati dall'OMI (circa 285 miliardi). Si sottolinea che **gran parte di detto patrimonio è utilizzato per fini istituzionali** e tale elemento ovviamente costituisce un elemento vincolante nell'individuazione di beni da valorizzare e dismettere nell'ambito delle previste operazioni immobiliari.

Per quanto riguarda i **terreni**, i dati comunicati dalle amministrazioni al 31 marzo 2011 hanno permesso di censire quasi 760.000 terreni per una superficie corrispondente a oltre 1,3 milioni di ettari. La distribuzione dei terreni censiti al 31 marzo 2011 evidenzia che il 98% circa è detenuto dalle amministrazioni locali. Tra queste vi è una netta prevalenza dei comuni (82%) mentre le regioni e province autonome rappresentano circa il 7%. **Una preliminare stima del valore dei terreni censiti**, elaborata sulla base delle informazioni disponibili e i prezzi medi della banca dati INEA (dati valori fondiari al 2009), risulta dell'ordine di **30 miliardi di euro**.

Si segnala che la Commissione finanze della Camera il 19 dicembre 2012 ha approvato la **risoluzione n. 7-01074 Bernardo ed altri** con la quale impegna il Governo a rafforzare in termini incisivi la disciplina in materia di censimento del patrimonio immobiliare pubblico di cui all'**articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009**, al fine di portare a conclusione tale procedura di rilevazione delle consistenze degli attivi patrimoniali delle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda i fabbricati e i terreni, e di disporre di un insieme esaustivo di dati relativi a tutti gli immobili pubblici, che contenga l'anagrafica completa dei singoli immobili.

Il **decreto-legge n. 95 del 2012** ha introdotto i nuovi **commi 222-bis e 222-ter** all'**articolo 2 della legge n. 191 del 2009**, prevedendo un **parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadri per addetto** a cui le amministrazioni pubbliche nella gestione dei propri spazi si dovranno uniformare (ricependo quanto contenuto nella proposta di legge A.C. **4149** Comaroli), sulla base del quale le amministrazioni interessate devono predisporre, entro il 3 ottobre 2012, piani di razionalizzazione degli spazi. Sono previsti, inoltre, lo scarto annuale degli atti cartacei di archivio e un processo di accorpamento in poli logistici degli archivi di deposito delle amministrazioni.

L'**articolo 12 del decreto-legge n. 98 del 2011** ha previsto l'individuazione di un responsabile della comunicazione in relazione ai fabbisogni degli spazi e ha disposto che la violazione dell'obbligo di comunicazione è causa di **responsabilità amministrativa**. Ai sensi dell'**articolo 8 del decreto-legge n. 78 del 2010**, qualora nell'attuazione dei piani di razionalizzazione l'amministrazione, per motivi ad essa imputabili, non provvede al rilascio degli immobili utilizzati entro il termine stabilito, su comunicazione dell'Agenzia del demanio il Ministero dell'economia e finanze effettua una **riduzione lineare degli stanziamenti** di spesa pari all'8 per cento del valore di mercato dell'immobile rapportato al periodo di maggior permanenza.

### ***Il contenimento delle locazioni passive***

In relazione alle politiche di contenimento delle locazioni passive da parte delle pubbliche amministrazioni, il **direttore dell'Agenzia del demanio**, Stefano Scalera, nel corso dell'audizione presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati il 22 maggio 2012, ha reso noto che dalle informazioni fornite dalle amministrazioni interessate (ai sensi dall'**art. 2, comma 222, della legge 191/2009**) risulta un totale di **11.002 occupazioni in immobili di proprietà di terzi**. La **spesa complessiva** annualmente sostenuta per locazioni passive è pari a **1.215 milioni di euro**.

Il **decreto-legge n. 95 del 2012** ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2015, la **riduzione del 15% del canone di locazione passiva** delle pubbliche amministrazioni e delle autorità indipendenti per gli immobili in uso istituzionale. Qualora si tratti di contratti scaduti o rinnovati dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, la riduzione si applica immediatamente. **Per il triennio 2012-2014** è disposto, inoltre, il **blocco degli adeguamenti Istat** relativamente ai canoni dovuti dagli stessi soggetti. Le regioni e gli enti

locali da un lato, e lo Stato dall'altro, possono concedersi reciprocamente l'uso gratuito dei loro beni immobili per fini istituzionali. Gli enti previdenziali devono comunicare all'Agenzia del demanio gli immobili di loro proprietà, al fine di verificare l'idoneità degli stessi ad essere utilizzati in locazione passiva, a canoni ed oneri agevolati, dalle amministrazioni statali per finalità istituzionali. Sono infine previste specifiche e stringenti **condizioni per il rinnovo dei rapporti di locazione**: disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il periodo di durata del contratto di locazione; permanenza delle esigenze allocative all'esito dei piani di razionalizzazione nonché di quelli di riorganizzazione e accorpamento delle strutture.

Ai sensi dell'articolo 2, **comma 222**, terzo e quarto periodo, della **legge n. 191 del 2009**, a decorrere dal 1° gennaio 2011 l'**Agenzia del demanio** è individuato come “**conduttore unico**”, ovvero come il soggetto tenuto a stipulare, per conto delle amministrazioni dello Stato, i contratti di locazione passiva, qualora, all'esito del processo di razionalizzazione degli spazi, dovessero emergere concrete e improcrastinabili esigenze allocative da soddisfare mediante il ricorso al mercato privato, compatibilmente con le misure di contenimento della spesa. Tale disciplina è stata modificata dall'**articolo 27, comma 4, del decreto legge n. 201 del 2011**, che ha ridimensionato le responsabilità dell'Agenzia del demanio ed ha **soppresso il Fondo unico destinato alle spese per canoni di locazioni**. L'**Agenzia**, dopo aver verificato la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, svolge i seguenti compiti:

a) accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprietà dello Stato ovvero trasferiti ai fondi immobiliari pubblici (al riguardo si ricorda che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'**articolo 4 del decreto-legge n. 351 del 2001**, è stato istituito il Fondo immobili pubblici);

b) verifica la congruità del canone degli immobili di proprietà di terzi, individuati dalle predette amministrazioni tramite indagini di mercato, attraverso la Commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico-economico-estimative, istituita in seno all'Agenzia del demanio ai sensi dell'**articolo 1, comma 479, della legge n. 266 del 2005**;

c) **rilascia il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione**, ovvero al rinnovo di quelli in scadenza. Le amministrazioni adempiono i contratti sottoscritti, effettuano il pagamento dei canoni di locazione ed assumono ogni responsabilità e onere per l'uso e la custodia degli immobili in locazione.

È nullo ogni contratto di locazione stipulato dalle amministrazioni senza il preventivo nulla osta alla stipula dell'Agenzia del demanio, fatta eccezione per quelli stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le amministrazioni hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia del demanio, entro 30 giorni dalla data di stipula, l'avvenuta sottoscrizione del contratto di locazione e di trasmettere alla stessa Agenzia copia del contratto annotato degli estremi di registrazione presso il competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate.

Sul tema è da ultimo intervenuta la **legge n. 228 del 2012** (legge di stabilità 2013), il cui **comma 139** dell'articolo unico ha previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 2013, di un apposito **fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ad uno o più fondi immobiliari**. La dotazione del fondo è pari a **249 milioni** di euro per l'anno 2013, **846,5 milioni** di euro per l'anno 2014, **590 milioni** per l'anno 2015 e **640 milioni** di euro a decorrere dal 2016. La normativa di riferimento applicabile al caso in questione, oltre a quanto previsto dal **comma 138** del provvedimento in esame (il quale, introducendo il

comma 1-*quater* all'[articolo 12 del D.L. n. 98/2011](#), consente per l'anno 2013 di stipulare contratti di locazione passiva per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti ), sembra essere l'[articolo 6 della legge n. 183 del 2011](#) (legge di stabilità 2012) con il quale il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato a **conferire o a trasferire beni immobili** dello Stato ad uno o più **fondi comuni di investimento immobiliari** o a uno o più **società di gestione del risparmio** anche di nuova costituzione. I **proventi** netti derivanti dalle cessioni delle quote dei fondi o delle azioni delle società sono **destinati alla riduzione del debito pubblico**. La norma sembra configurare un'operazione di "**sale and lease back**", mediante il quale le amministrazioni centrali dello Stato, dopo aver conferito a fondi immobiliari propri immobili utilizzati per le attività istituzionali, continuano ad occuparli mediante contratti di locazione passiva. La "messa a reddito" del patrimonio pubblico realizzata in tal modo garantirebbe, pertanto, la valorizzazione dello stesso e la redditività dei fondi immobiliari a cui gli immobili andrebbero conferiti.

### ***Gli immobili degli enti previdenziali***

Gli enti di previdenza rientrano tra le pubbliche amministrazioni sottoposte agli obblighi di comunicazione stabiliti dal citato articolo 2, comma 222, della legge finanziaria 2010; inoltre gli enti di previdenza sono inclusi tra le pubbliche amministrazioni che devono effettuare, entro il 31 dicembre 2010, il censimento degli immobili di loro proprietà, con specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi.

L'[articolo 3, comma 11-bis, del D.L. n. 95 del 2012](#), al fine di agevolare e semplificare le dismissioni immobiliari da parte degli enti previdenziali, ha stabilito che il termine per l'esercizio da parte dei conduttori del diritto di prelazione sull'acquisto di abitazioni oggetto delle predette procedure non può essere inferiore a centoventi giorni a decorrere dalla ricezione dell'invito dell'ente. E' stato inoltre stabilito che, al fine di agevolare l'acquisto della proprietà da parte dei conduttori, l'eventuale sconto offerto dagli enti proprietari a condizione che il conduttore conferisca mandato irrevocabile e che tale mandato, unitamente a quelli conferiti da altri conduttori di immobili siti nel medesimo complesso immobiliare, raggiunga una determinata percentuale dei soggetti legittimati alla prelazione, spetta al conduttore di immobili non di pregio anche in assenza del conferimento del mandato. Da ultimo, l'[articolo 168 della legge 228/2012](#) ha escluso l'ENASARCO dall'ambito di applicazione della disposizione.

Si segnala che alla Camera sono state presentate le mozioni Dionisi ed altri n. [1-01087](#), De Angelis ed altri n. [1-01071](#), Morassut ed altri n. [1-01086](#) e Piffari ed altri n. [1-01173](#) concernenti iniziative a favore degli inquilini degli immobili di proprietà degli enti previdenziali. Con tali mozioni si intende impegnare il Governo ad assumere iniziative normative per prevedere una sospensione immediata delle procedure di sfratto in corso e una moratoria degli aumenti dei canoni o dei prezzi di vendita negli immobili di proprietà degli enti previdenziali privatizzati.

L'[articolo 8 del decreto-legge n. 78 del 2010](#) ha altresì previsto che gli enti previdenziali destinino una quota delle risorse proprie all'acquisto di immobili adibiti ad ufficio in locazione passiva alle amministrazioni pubbliche, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio sulla base dei piani di razionalizzazione.

### ***Le concessioni di valorizzazione***

L'[articolo 3-bis del D.L. n. 351 del 2001](#) consente di dare in concessione o di locare a



privati, a titolo oneroso, **beni immobili di proprietà dello Stato ai fini della riqualificazione e riconversione** tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Le concessioni e le locazioni sono affidate con procedure di evidenza pubblica.

L'**articolo 3, comma 14, del D.L. n. 95 del 2012** ha **eliminato il limite massimo di cinquanta anni per la durata delle locazioni e concessioni** di valorizzazione per gli immobili di proprietà dello Stato appartenenti al demanio storico-artistico. All'Agenzia del demanio è stata attribuita l'iniziativa per la convocazione delle conferenze di servizi o la promozione di accordi di programma per la valorizzazione degli immobili; **ai comuni** interessati, per l'intera durata della concessione o della locazione, è riconosciuta **una quota del 10 per cento del relativo canone**. Infine, nei bandi di gara predisposti dall'Agenzia del demanio, può essere contemplata la **possibilità per il concessionario di subconcedere** le attività economiche o di servizio per i cittadini. Con le modifiche introdotte si è voluto favorire il superamento di talune criticità riscontrate nell'attuazione delle cosiddette **concessioni di valorizzazione** che di fatto ne hanno impedito una più ampia diffusione. Tali criticità hanno conseguentemente limitato in maniera significativa la possibilità di **valorizzare e mettere a reddito immobili appartenenti al demanio storico-artistico** per i quali, in ragione dell'inalienabilità derivante dai vincoli cui spesso sono sottoposti, la concessione di valorizzazione risulta l'unico strumento in grado di consentire il coinvolgimento attivo di investitori e gestori privati.

La **legge n. 228 del 2012** (comma 308 dell'articolo unico) prevede che al termine del periodo di tempo previsto dalle concessioni e locazioni, l'Agenzia del demanio, verificato il raggiungimento della finalità di riqualificazione e riconversione dei beni, riconosce al locatario/concessionario, ove non sussistano esigenze di utilizzo per finalità istituzionali, il **diritto di prelazione** per l'acquisto del bene al prezzo di mercato.

### ***Le concessioni demaniali marittime***

Si ricorda, preliminarmente, che il **demanio marittimo** ricomprende: i lidi, le spiagge, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che comunicano direttamente col mare per almeno una parte dell'anno e i canali utilizzabili ad uso marittimo. L'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di tali beni può essere **concesso** dall'amministrazione pubblica a privati, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso e per un periodo di tempo determinato.

La normativa italiana in materia di **concessioni demaniali marittime** è stata oggetto della **procedura di infrazione n. 2008/4908** in relazione al **rinnovo automatico delle concessioni in essere** e alla **preferenza** accordata al **concessionario uscente**. Sul tema è da ultimo intervenuto l'**articolo 34-duodecies del D.L. n. 179/2012**, che ha disposto la **proroga sino al 31 dicembre 2020** delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015. Si rinvia alla **scheda di approfondimento**.

### ***L'indagine conoscitiva sull'utilizzo degli immobili delle amministrazioni pubbliche***

La **Commissione Finanze** ha ritenuto necessario approfondire un aspetto del più generale problema concernente la gestione del patrimonio pubblico, compiendo una prima



valutazione, in sede parlamentare, sugli effetti delle norme, introdotte nel corso degli ultimi anni, circa l'utilizzo e la gestione, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli immobili. Infatti, gli interventi legislativi posti in essere in questo settore hanno introdotto alcuni strumenti essenziali per razionalizzare l'uso degli spazi da parte della P.A. e per realizzare in tal modo una ulteriore valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Tale esigenza è emersa con maggiore evidenza a seguito dell'entrata in vigore del **decreto legislativo n. 85 del 2010**, in materia di **federalismo demaniale**, che attribuisce a comuni, province, città metropolitane e regioni un proprio patrimonio, in attuazione dell'**articolo 19 della legge n. 42 del 2009**.

Inoltre, il recente dibattito, a livello internazionale, circa la sostenibilità dei debiti pubblici, determinato dalle turbolenze che stanno caratterizzando i mercati degli strumenti di debito sovrano, sottolinea, ancora di più che in passato, la rilevanza, soprattutto in un Paese, come l'Italia chiamato a misurarsi con un ammontare di debito pubblico particolarmente elevato, del tema concernente la gestione dell'attivo del bilancio pubblico, e segnatamente del demanio e del patrimonio dello Stato.

Tra le proposte del **documento conclusivo** dell'indagine (pubblicato il 28 luglio 2011), oltre alla modifica delle norme e dei modelli di carattere organizzativo, e al di là delle previsioni sanzionatorie, si segnala la previsione di un meccanismo di **incentivi** di carattere finanziario, che preveda il coinvolgimento dei dirigenti responsabili nelle scelte gestionali, tale da sostenere concretamente i comportamenti virtuosi delle amministrazioni, attraverso un sistema di premi che potrebbe consistere nella riassegnazione di una quota parte dell'economia realizzata con la riduzione degli spazi, sia per quelli relativi agli immobili di proprietà dello Stato, sia, a maggior ragione, per quelli di proprietà di terzi.

Sotto il profilo normativo la Commissione ha rilevato la necessità di definire standard tecnici, valevoli per tutte le amministrazioni, che definiscano la quota massima di spazio che può essere occupata dalla singola amministrazione o ente, in ragione del numero e della tipologia dei dipendenti, delle funzioni svolte e delle rispettive esigenze di presenza sul territorio, richiamando, al riguardo, la proposta di legge a prima firma del deputato Comaroli (A.C. **4149**), assegnata in sede referente alla Commissione Finanze. Come detto, tale normativa è stata prevista dal **D.L. n. 95 del 2012**, il quale ha introdotto i nuovi commi 222-bis e 222-ter all'**articolo 2 della legge n. 191 del 2009**, che stabiliscono un parametro di riferimento compreso tra 20 e 25 metri quadri per addetto.

### ***Approfondimenti***

- [Concessioni demaniali marittime](#)
- [Federalismo demaniale](#)
- [Dismissione degli immobili del ministero della difesa](#)
- [L'articolo 33 del D.L. 98/2011: il sistema integrato di fondi immobiliari](#)

### ***Dossier pubblicati***

- [Disposizioni in materia di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi da parte delle amministrazioni dello Stato A.C. 4149 Elementi per l'istruttoria legislativa \(08/11/2011\)](#)
- [D.L. 6 luglio 2011, n. 98 'Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria' - Schede di lettura - \(07/10/2011\)](#)
- [D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario' - Schede di lettura \(Articoli da 1 a 12\) \(10/09/2012\)](#)

- D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', - Schede di lettura (Articoli da 13 a 25) (10/09/2012)

### ***Documenti e risorse web***

- Relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Agenzia del demanio

## Approfondimento: Concessioni demaniali marittime

Nella XVI legislatura il Parlamento è stato chiamato ad affrontare la questione della compatibilità tra i principi della concorrenza, da una parte e il sistema di assegnazione delle concessioni demaniali marittime, dall'altra.

### **Autorità garante della concorrenza e del mercato**

La problematica connessa alle distorsioni alla concorrenza, conseguenti alla durata e al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, è stata evidenziata dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato AGCM** nella segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008.

Le disposizioni nazionali oggetto della segnalazione dell'AGCM sono le seguenti:

- l'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il quale prevede che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima, venga riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (c.d. **diritto di insistenza**);
- l'[articolo 01, comma 2, del D.L. n. 400/1993](#), che prevede che le concessioni demaniali marittime abbiano una durata di sei anni e siano automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.

L'Autorità ritiene che, per tutelare la concorrenza, sarebbe opportuno prevedere:

- procedure di rinnovo e rilascio delle concessioni basate sulla valutazione dell'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici;
- idonea pubblicità della procedura, al fine di riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali rispetto al titolare della concessione scaduta o in scadenza;
- l'eliminazione di tutti gli elementi che avvantaggiano a priori il precedente concessionario.

L'AGCM, citando il Consiglio di Stato, afferma che il c.d. diritto di insistenza può essere compatibile con i principi comunitari di parità di trattamento, eguaglianza, non discriminazione, adeguata pubblicità e trasparenza solo qualora rivesta **carattere residuale e sussidiario**, in una situazione di completa equivalenza tra diverse offerte.

Con riferimento al **rinnovo automatico**, l'Autorità ritiene che questo non stimoli il concessionario a corrispondere un canone più alto per la concessione e ad offrire migliori servizi agli utenti, favorendo inoltre comportamenti collusivi fra i soggetti titolari delle concessioni. Per quanto riguarda la **durata** della concessione, osserva che non è necessario parametrarla al tempo occorrente per il recupero degli investimenti effettuati, essendo sufficiente che il valore degli stessi al momento della gara, sia posto a base dell'asta.

Nella segnalazione vengono censurate anche **disposizioni della Regione Friuli-Venezia Giulia** (articolo 9 della legge regionale n. 22/2006 e decreto del Presidente della Regione n. 320/2007) che prevedono che il c.d. diritto di insistenza debba essere considerato, in misura variabile tra il 30% e il 10%, a seconda della finalità della concessione, in sede di

comparazione delle istanze concorrentiper il rilascio della concessione.

### ***Unione europea: la procedura di infrazione e la risposta del legislatore nazionale***

Successivamente alla segnalazione dell'AGCM, anche la **Commissione europea** è intervenuta sulla problematica in oggetto, inviando all'Italia, il 29 gennaio 2009, una lettera di messa in mora (**procedura di infrazione n. 2008/4908**) con riferimento alle medesime norme nazionali e regionali sopra illustrate, contestandone la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio della libertà di stabilimento. La Commissione ha ritenuto che tali norme costituiscano una discriminazione per le imprese provenienti da altri Stati membri, che si trovano nella condizione di essere ostacolati dalla preferenza accordata al concessionario uscente.

Facendo seguito all'avvio della procedura di infrazione, il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione l'**articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009** (convertito nella **legge n. 25/2010**), volto ad adeguare le disposizioni del codice della navigazione oggetto di rilievi, **eliminando**, in particolare, la **preferenza in favore del concessionario uscente** nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni. Il comma 18 prevede inoltre che le concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del **D.L. n. 194/2009**) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015 siano **prorogate** fino a tale data.

Dopo aver esaminato la disposizione, la Commissione ha tuttavia tenuto ferma la procedura di infrazione, formulando ulteriori contestazioni all'Italia. In particolare, la Commissione ha rilevato alcune discrepanze tra il testo originario del **D.L. n. 194/2009** e quello della relativa legge di conversione n. 25/2010, la quale recava, in particolare, un rinvio indiretto (non previsto nel testo del decreto legge) al sopra illustrato **articolo 01, comma 2, del D.L. n. 400/1993**. La Commissione ha ritenuto che tale rinvio, stabilendo il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, per le concessioni che giungono a scadenza, privasse nella sostanza di effetto il **D.L. n. 194/2009** e fosse contrario alla normativa UE, in particolare con riferimento all'**articolo 12 della direttiva 2006/123/CE** sui servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva servizi) e con l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

Alla luce delle suddette considerazioni la Commissione ha deciso, il **5 maggio 2010**, di inviare all'Italia una lettera di **messa in mora complementare** con la quale chiedeva di trasmetterle, entro due mesi, le proprie osservazioni sui nuovi rilievi formulati.

In seguito agli ulteriori rilievi, con l'**articolo 11 della legge n. 217/2011** (legge comunitaria 2010), è stato **abrogato** il già citato **comma 2 dell'articolo 01 del D.L. n. 400/1993**. Lo stesso articolo 11 ha inoltre delegato il Governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un **decreto legislativo** avente ad oggetto la **revisione** e il **riordino** della legislazione relativa alle **concessioni demaniali marittime**.

In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata **chiusa** in data **27 febbraio 2012**.

### ***Corte costituzionale***

Anche la Corte Costituzionale è intervenuta sulla problematica in oggetto, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (**articolo 117, primo comma, della Costituzione**) e, in alcuni casi, anche per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lett. a) ed e), della Costituzione. Le norme censurate prevedevano proroghe delle concessioni demaniali marittime in favore dei concessionari in essere. Si accenna di seguito agli estremi e al contenuto di tali sentenze:

- **sentenza n. 180/2010** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 8/2009, il quale prevedeva la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di chiedere la **proroga** della concessione, **fino ad un massimo di 20 anni** dalla data del rilascio, subordinatamente alla presentazione di un programma di **investimenti** per la valorizzazione del bene. La Corte ha dichiarato la norma costituzionalmente illegittima perché determinava "un'ingiustificata **compressione dell'assetto concorrenziale** del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, **violando** il principio di **parità di trattamento** (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, **favorendo i vecchi concessionari** a scapito degli aspiranti nuovi.";
- **sentenza n. 233/2010** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 13/2009, che prevedeva la **proroga** delle concessioni demaniali marittime affidate a soggetti **non in possesso dei requisiti di legge**. La proroga ha effetto sino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti e comunque per un periodo non superiore a 12 mesi. La norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione;
- **sentenza n. 340/2010** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 77/2009. Tale disposizione prevedeva la possibilità di una **proroga, fino ad un massimo di 20 anni**, delle concessioni in essere, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti. La Corte si è richiamata alla sua precedente decisione n. 180/2011 (sopra citata);
- **sentenza n. 213/2011** che, con le medesime motivazioni sopra indicate, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:
- articolo 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7/2010, il quale prevedeva la possibile **estensione**, su richiesta del concessionario, **della durata** della concessione, **fino ad un massimo di 20 anni**, in relazione all'entità e alla rilevanza economica delle opere realizzate;
- articolo 5 della legge della Regione Veneto n. 13/2010, che consentiva ai titolari di concessione in corso di validità, che avessero eseguito o che eseguissero, durante la vigenza della concessione, interventi edilizi, accompagnati o meno da acquisto di attrezzature e beni mobili, di chiedere la **variazione della durata** della concessione per un periodo compreso **tra 7 e 20 anni** (decorrenti dalla data di variazione);
- articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 3/2010, i quali prevedevano la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di richiedere l'**estensione della durata** della concessione **fino ad un massimo di 20 anni**, a partire dalla data di rilascio, in ragione dell'**entità degli investimenti**. Tale previsione era applicabile anche alle concessioni, il cui procedimento di rilascio fosse in corso alla data di entrata in vigore della norma.

### **La proroga fino al 2020**

Si segnala infine che recentemente l'**articolo 34-duodecies del D.L. n. 179/2012**, novellando il citato **articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009**, ha disposto la **proroga sino al 31 dicembre 2020** delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del **D.L. n. 194/2009**) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

Successivamente l'**articolo 1, comma 547 della legge n. 228/2012** (legge di stabilità 2013) ha **esteso** le previsioni dell'**articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009**, come sopra modificato, alle concessioni aventi ad oggetto:

- il demanio marittimo, per concessioni **con finalità sportive**;
- il **demanio lacuale e fluviale** per concessioni **con finalità turistico-ricreative e sportive**;
- i beni destinati a **porti turistici, approdi** e punti di **ormeggio** dedicati alla **nautica da diporto**.

### ***Dossier pubblicati***

- Proroga di termini previsti da disposizioni legislative - D.L. 194/2009 - A.C. 3210 - Schede di lettura
- Legge comunitaria 2010
- Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese
- Legge di stabilità 2013



## **Approfondimento: Federalismo demaniale**

Con l'emanazione del **decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85**, recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'**articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42**." (c.d. federalismo demaniale), è stato iniziato il percorso di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale.

### ***Il contenuto del provvedimento***

E' stato emanato il primo provvedimento di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, costituito dal **decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85**( in G.U. n.134 dell'11 giugno 2010)concernente il federalismo demaniale.

Il decreto prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Lo Stato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, individua i beni da attribuire a titolo non oneroso secondo i criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale.

L'ente territoriale, a seguito dell'attribuzione, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata ed è tenuto a favorirne la "massima valorizzazione funzionale". I beni trasferiti possono peraltro anche essere inseriti dalle regioni e dagli enti locali in processi di alienazione e dismissione; la deliberazione dell'ente territoriale di approvazione del piano di alienazioni e valorizzazioni dovrà tuttavia essere trasmessa ad una apposita conferenza di servizi volta ad acquisire le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni necessari alla variazione di destinazione urbanistica dei beni. Inoltre i beni trasferiti in attuazione del decreto che entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti territoriali possono essere alienati solo previa valorizzazione attraverso le procedure per l'adozione delle varianti allo strumento urbanistico, ed a seguito di apposita attestazione di congruità rilasciata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio. Resta comunque riservata allo Stato la dichiarazione dell'eventuale passaggio al patrimonio dei beni demaniali trasferiti agli enti territoriali.

Il decreto dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, nonché delle miniere di materiali solidi (vale a dire che non comprendono i giacimenti petroliferi e di gas e i siti di stoccaggio di gas naturale): queste ultime, inizialmente trasferite alle province, sono state poi destinate alle regioni ad opera del **decreto-legge n.83 del 2012**. Una quota dei proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico trasferito è destinata da ciascuna regione alle province, sulla base di una intesa conclusa fra la regione e le singole province sul cui territorio insistono i medesimi beni del demanio idrico.

I beni oggetto del trasferimento vengono inseriti in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, da emanare entro 180 giorni. Successivamente, le regioni e gli enti locali che intendono acquisirli sono tenuti a presentare un'apposita domanda di attribuzione, con annessa relazione, all'Agenzia del demanio. A seguito del D.P.C.M. di trasferimento, i beni

demaniali e patrimoniali dello Stato indicati dall'art. 5 – salvo alcune eccezioni - entrano a far parte, con pertinenze ed accessori, del patrimonio disponibile degli enti pubblici territoriali; questi ultimi si fanno carico, a seguito del trasferimento, degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

L'articolo 5 individua le tipologie dei beni immobili statali potenzialmente trasferibili, tra i quali sono annoverati i beni appartenenti al demanio marittimo, con esclusione di quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali; i beni appartenenti al demanio idrico con specifiche esclusioni, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale; le miniere ubicate su terraferma, nonché altri beni immobili dello Stato e, da ultimo (secondo quanto disposto dall'**articolo 4 del decreto-legge n.70/2011**) i beni che siano oggetto di intese tra Stato ed enti territoriali alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Sono in ogni caso esclusi dal trasferimento, tra gli altri, gli immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle Amministrazioni pubbliche; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo quanto previsto dalla normativa vigente; le reti di interesse statale, ivi comprese quelle energetiche e le strade ferrate in uso; i parchi nazionali e le riserve naturali statali, nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

Qualora l'ente territoriale non utilizzi il bene nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati è previsto uno specifico meccanismo sanzionatorio, in base al quale il Governo esercita il proprio potere sostitutivo al fine di assicurare la migliore utilizzazione del bene, anche attraverso il conferimento in un apposito patrimonio vincolato, entro il quale con apposito DPCM dovranno, altresì, confluire i beni per i quali non sia stata presentata la domanda di attribuzione.

Il decreto legislativo reca altresì disposizioni finalizzate alla valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare, prevedendo a tal fine che i beni trasferiti agli enti territoriali possano essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, sulla base di un valore la cui congruità dovrà essere attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio; è stata data inoltre alla Cassa depositi e prestiti la facoltà di partecipare ai predetti fondi. Va tenuto presente che in seguito su tale materia è intervenuto l'**articolo 23-ter del decreto-legge n.95/2012** (convertito dalla **legge n.135/2012**), nel quale si prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze promuova, attraverso società di gestione del risparmio (SGR) la costituzione di uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, cui trasferire immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati per finalità istituzionali (c.d. Fondo diretto) ovvero non più utilizzati dal Ministero della difesa (c.d. Fondo difesa) suscettibili di valorizzazione. Contestualmente tale decreto-legge ha abrogato alcune disposizioni del presente decreto legislativo che, non avendo al momento ancora avuto seguito, risultavano di fatto inoperanti, tra cui le norme sui cosiddetti "beni inoptati", nonché la procedura prevista dall'articolo 7 dello stesso per l'adozione di DPCM biennali di beni che via via si rendessero disponibili per ulteriori trasferimenti.

E' stata altresì introdotta una procedura per l'adozione di DPCM biennali di attribuzione di beni eventualmente resi disponibili per ulteriori trasferimenti a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nonché una procedura di consultazione preventiva per l'utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali, in base alla quale essi possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato.

E' stata inoltre introdotta la previsione di una intesa in sede di Conferenza Unificata ai fini della determinazione delle modalità per la riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti

alle Regioni e agli Enti locali contestualmente e in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente alla adozione dei decreti di attribuzione dei beni. Per le spese relative ai beni trasferiti è stata, inoltre, prevista l'esclusione dai vincoli relativi al patto di stabilità interno per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti.

Si prevede infine un vincolo di destinazione dei proventi netti derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione dei beni trasferiti, prevedendo che tali proventi, per un ammontare pari al 75%, siano destinati alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento; la residua quota del 25% viene destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

### ***I ritardi nell'attuazione del decreto***

Al momento il quadro attuativo del decreto legislativo si presenta fortemente critico, atteso che, benchè sia in corso la predisposizione di alcuni degli schemi di D.P.C.M. previsti dallo stesso, il processo di attribuzione dei beni da parte dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti locali non ha ancora avuto inizio. Ciò in quanto, ad eccezione di alcune circolari dell'Agenzia del Demanio in ordine alla compilazione degli elenchi dei beni statali trasferibili, nessuno dei richiesti provvedimenti attuativi è stato finora emanato, e la mancanza, in particolare, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sull'elenco dei beni da trasferire e del decreto del Direttore dell'Agenzia del Demanio sui beni esclusi da tale elenco non consente che si avvii il trasferimento dei beni medesimi.

Lo stato di attuazione delle disposizioni recate dal provvedimento è stato esposto dal Governo il 15 febbraio 2012, in risposta all'interrogazione n. **5-06161** presso la Commissione finanze della Camera;

Poiché rispetto al quadro attuativo ivi descritto non sono finora ravvisabili significative novità, si ritiene utile riportare qui un ampio stralcio del quanto ivi rappresentato dal Governo, nella parte in cui si espongono le difficoltà che si presentano nell'attuazione del decreto legislativo in questione.

In particolare il Governo evidenzia che "la tempistica del processo, come scandita dal **decreto legislativo n. 85 del 2010**, prevede tempi massimi di ottemperanza delle diverse prescrizioni, e non tiene conto dei tempi tecnici di pubblicazione in Gazzetta dei vari provvedimenti attuativi. Peraltro la necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento.

A tal proposito si rileva che, nonostante le istanze degli enti territoriali siano state sempre oggetto di confronto e valutazione, anche nel corso dei diversi incontri tecnici svoltisi sul tema, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri **ex articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 85 del 2010** (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all'ordine del giorno della Conferenza, non ha tuttavia registrato l'acquisizione dell'intesa prescritta.

Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio, recante l'elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3), ha riportato il parere negativo della Conferenza.

A quanto sopra aggiungasi che il processo di individuazione e di attribuzione in questione, come delineato dal [decreto legislativo n. 85 del 2010](#), comporta il coinvolgimento non solo dell'Agenzia del demanio, ma di tutte le amministrazioni che attualmente curano la gestione dei vari beni (in particolare, il Ministero della difesa per i beni militari, il Ministero delle infrastrutture e l'Enac per i beni aeroportuali, il Ministero dello sviluppo economico e dell'Ambiente per le miniere e i beni del demanio idrico, eccetera). Nel delineato contesto, segnato anche dal mutamento della compagine governativa, la complessa procedura di formazione e di concertazione degli schemi di provvedimento previsti dalla normativa primaria, ha peraltro portato alla predisposizione di una serie di schemi di provvedimenti, tuttora in fase di definizione”.

### ***Dossier pubblicati***

- [Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio - D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 \(30/06/2010\)](#)
- [Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio - D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 \(artt. 2 e 19, L. 42/2009\) - I lavori della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale \(29/06/2011\)](#)

## **Approfondimento: Dismissione degli immobili del ministero della difesa**

In relazione all'individuazione dei beni immobili della Difesa non più utili ai propri fini istituzionali, da dismettere e consegnare all'Agenzia del demanio, l'**articolo 14-bis del decreto-legge n. 112 del 2008** ha in un primo momento (mediante novelle all'**articolo 27 del decreto legge n. 269 del 2003**) introdotto il ricorso ad **accordi o a procedure negoziate** con società a partecipazione pubblica e con soggetti privati per la **riallocazione degli immobili**. Contestualmente, nello stato di previsione del Ministero della difesa sono stati istituiti un **fondo in conto capitale** e un **fondo di parte corrente** destinati al finanziamento della suddetta riallocazione, nonché delle esigenze di funzionamento, ammodernamento e manutenzione dei mezzi delle Forze armate, inclusa l'Arma dei carabinieri.

Al fondo in conto capitale concorrono anche i proventi derivanti dalle attività di **valorizzazione immobiliare** effettuate dall'Agenzia del demanio con particolare riguardo alle **infrastrutture militari ancora in uso** alle strutture del Ministero della difesa; al fondo di parte corrente affluiscono anche i proventi derivanti dalle alienazioni dei materiali fuori uso della Difesa.

Inoltre, si attribuisce al Ministero della difesa il compito di **individuare**, con apposito decreto, **ulteriori immobili da alienare**, non ricompresi negli elenchi di cui all'**articolo 27, comma 13-ter del citato decreto legge n. 269 del 2003**, stabilendo, al riguardo, **le procedure concernenti le operazioni di vendita, permuta, valorizzazione e gestione dei citati beni**. I proventi derivanti dalle suddette procedure possono essere destinati al soddisfacimento delle esigenze funzionali del Ministero della difesa **previa verifica della compatibilità finanziaria** e dedotta la quota che può essere destinata agli enti territoriali interessati.

Successivamente, la legge finanziaria 2010 (**articolo 2, commi 189-194, legge n. 191 del 2009**) ha autorizzato il Ministero della difesa a promuovere la costituzione di **uno o più fondi comuni di investimento immobiliare**, d'intesa con i comuni, al fine di realizzare le risorse necessarie a soddisfare le esigenze infrastrutturali e alloggiative delle Forze armate, attraverso la valorizzazione e l'alienazione degli immobili militari.

Le norme citate sono state **abrogate** dal **D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)** e la disciplina delle **dismissioni dei beni immobili del Ministero della difesa** diversi dagli alloggi di servizio è confluita nell'**articolo 307 del Codice**.

Ai sensi di tale articolo, il Ministero della difesa, sentita l'Agenzia del demanio, adotta un **programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso**, in coerenza con il processo di pianificazione territoriale e urbanistica previsto dalla legislazione nazionale e regionale, allo scopo di favorirne la riallocazione in aree maggiormente funzionali per migliorare l'efficienza dei servizi assolti, e individua, con le stesse modalità indicate nel primo periodo, **immobili non più utilizzati** per finalità istituzionali, da consegnare all'Agenzia del demanio ad avvenuto completamento delle procedure di riallocazione. Gli immobili consegnati entrano a far parte del patrimonio disponibile dello Stato per essere assoggettati alle **procedure di valorizzazione e di dismissione ovvero alla vendita a trattativa privata anche in blocco**.

L'**articolo 2, comma 10, del decreto-legge n. 225 del 2010**, novellando la lettera d) del comma 10 dell'art. 307 del Codice, ha modificato la destinazione dei proventi derivanti dalle suddette alienazioni, specificando le quote, che spettano rispettivamente:

- **fino al 42,5 per cento**, al Ministero della Difesa, e più in particolare, a quali fondi del suo stato di previsione (alla ripartizione dei citati fondi si provvede con decreti del Ministro della difesa, da comunicare al MEF);
- in misura **non inferiore al 42,5 per cento**, al bilancio dello Stato;
- in un *range* compreso **tra il 5 ed il 15 per cento**, proporzionato alla complessità ed ai tempi di valorizzazione, agli enti locali interessati.

La predetta ripartizione è stata poi sostituita dall'**articolo 3, comma 12, del decreto-legge n. 138 del 2011**. In base alla nuova formulazione della lettera *d*) dell'articolo 307, comma 10, del Codice, i suddetti proventi monetari sono assegnati per **il 55 per cento al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per il 35 per cento al Ministero della difesa e per il 10 per cento agli enti territoriali** interessati dalle valorizzazioni. Le somme assegnate al Ministero della difesa potranno essere destinate esclusivamente a spese di investimento e non potranno essere utilizzate per oneri di parte corrente. La *ratio* della disposizione appare collegata alle regole di contabilità europee che, qualificando le entrate provenienti da alienazioni e procedure di valorizzazione del patrimonio immobiliare come entrate di conto capitale, impediscono l'utilizzo di tali proventi per coprire oneri di natura corrente.

Nell'ambito delle procedure di **valorizzazione** si prevede anche l'applicazione:

- dell'articolo 4, comma 4-*decies*, del **decreto-legge n. 2 del 2010** che consente al Ministero della difesa, quale amministrazione procedente, di convocare **conferenze di servizi** con i comuni, le province e le regioni interessate al fine di acquisire **le autorizzazioni, gli assensi e le approvazioni**, comunque denominati, **necessari per la realizzazione di programmi di valorizzazione degli immobili**, oggetto di accordi con i comuni, da conferire ai fondi di investimento immobiliare. La determinazione finale della conferenza di servizi, dopo la ratifica del consiglio comunale costituisce provvedimento unico di autorizzazione delle varianti allo strumento urbanistico generale; ovvero
- dell'articolo 34 del Testo unico degli enti locali (**decreto legislativo n. 267 del 2000**) che disciplina gli **accordi di programma** tra enti locali ed altri soggetti pubblici.

Da ultimo, l'**articolo 2, comma 1, lett. n), del D.Lgs. 24 febbraio 2012, n. 20**, (correttivo al Codice) ha fatto salvo quanto previsto dall'**articolo 5, comma 4, del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 (federalismo demaniale)**, il quale demanda ad un DPCM, su proposta del Ministro della difesa, l'individuazione dei beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa che possono essere trasferiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale e non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare.

Sotto un altro profilo, si ricorda che il **comma 196-bis dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009**, inserito dall'**articolo 2, comma 7, del decreto legge n. 225 del 2010**, ha introdotto una **procedura di urgenza** per l'alienazione di **alcuni specifici immobili** militari oggetto di valorizzazione da parte del Ministero della difesa, **insistenti nel comune di Roma** ed espressamente individuati tra quelli già inseriti nel protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero della difesa ed il comune di Roma in data 4 giugno 2010, e facenti parte del più generale programma di valorizzazione e dismissione degli immobili militari - da realizzare attraverso la costituzione, da parte del Ministero della difesa, di fondi comuni di investimento immobiliare d'intesa con i comuni interessati, con i quali sono a tal fine sottoscritti specifici accordi di programma. A tal fine, la norma prevede che tali immobili **siano alienati dall'Agenzia del demanio**, con le procedure previste dall'**articolo 1, comma 436, della legge 30 dicembre 2004, n. 311** (trattativa privata o asta pubblica).

Ulteriori disposizioni relative agli immobili in uso al Ministero della difesa non più utili, in via



definitiva o temporanea, per la sicurezza nazionale sono previste dall'**articolo 3-ter del D.L. n. 351 del 2001 (commi 12 e 13)**, introdotto dal **comma 2 dell'articolo 27 del D.L. n. 201 del 2011**: la prima consente al **Ministro della difesa** di operare in via autonoma per la **valorizzazione immobiliare**, previa intesa con il Presidente della regione o della Provincia; la seconda, per tutelare e mantenere in efficienza immobili solo in via temporanea non più necessari per la difesa militare, consente di affidare in **concessione di valorizzazione** tali immobili, per usi compatibili con lo strumento urbanistico, nel rispetto delle volumetrie esistenti e tramite interventi di restauro e risanamento conservativo.

Il **decreto-legge n. 95 del 2012** ha quindi introdotto ulteriori modalità operative della società di gestione del risparmio per la valorizzazione o dismissione del patrimonio immobiliare disponibile, istituita dall'**articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011**. In particolare, l'**articolo 23-ter, comma 1, lett. g), D.L. n. 95 del 2012** ha aggiunto il comma 8-*quater* al predetto articolo 33, che introduce la possibilità di dar vita ad ulteriori **fondi immobiliari** a cui apportare o trasferire immobili (o diritti reali) di proprietà dello Stato, suscettibili di valorizzazione e individuati dal **Ministero della difesa**, con uno o più decreti, come non più utili alle proprie finalità istituzionali. In tal caso è estremamente interessante la modalità di ripartizione delle risorse rivenienti dalla cessione delle quote del **fondo "difesa"**. Il 30% di tali risorse, infatti, è attribuito al Ministero della difesa, con prioritaria destinazione alla razionalizzazione del settore infrastrutturale; una quota, compresa tra il 10% e il 25% è assegnata, con decreto del Mef, agli ee.tt. interessati dalle procedure di valorizzazione, per la riduzione del debito e, solo in assenza di debito, o comunque per la parte eccedente, a spese di investimento; le risorse derivanti dalla cessione delle restanti quote sono destinate al pagamento dei debiti dello Stato.

Un diverso filone d'intervento ha riguardato gli **alloggi di servizio per gli appartenenti alle Forze armate**.

## Approfondimento: L'articolo 33 del D.L. 98/2011: il sistema integrato di fondi immobiliari

L'[articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#) ha previsto la creazione di un **sistema integrato di fondi immobiliari**, con l'obiettivo di accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e di valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate dai predetti enti.

Si prevede, pertanto, la costituzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (ancora non emanato), di una **Società di gestione del risparmio (SGR)**, con capitale sociale pari ad almeno 1 milione di euro, per l'istituzione e gestione di uno o più fondi d'investimento immobiliare ("**Fondo nazionale**"), che perseguono, in particolare, i seguenti obiettivi strategici:

- a) partecipare in fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, promossi da regioni, province e comuni, anche in forma consorziata, e da altri enti pubblici ovvero da società interamente partecipate dai predetti enti (cosiddetto "Fondi di fondi") (commi 1 e 2);
- b) investire direttamente nell'acquisto di immobili in locazione passiva alle pubbliche amministrazioni, in un'ottica di razionalizzazione degli usi governativi (comma 1);
- c) partecipare, sulla base dell'eventuale emanazione di uno specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a fondi titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili e demaniali (comma 1);
- d) acquistare immobili di proprietà degli enti territoriali ad uso ufficio o già inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio (comma 8-bis, introdotto dall'[articolo 6, comma 7, della legge n. 183 del 2012](#)).

Gli **enti territoriali**, sulla base di puntuali analisi di fattibilità, promuovono la costituzione di fondi comuni di investimento immobiliare ("Fondi territoriali"), a cui possono essere apportati beni immobili e diritti. Il comma 2 stabilisce che **a tali fondi** degli enti locali **possono essere apportati beni immobili e diritti con le procedure previste dall'articolo 58** del D.L. n. 112 del 2008, a fronte della correlata emissione di quote, **nonché quelli trasferiti ai sensi del D.Lgs. n. 85 del 2010** (federalismo demaniale).

L'articolo 33 è stato integrato dal [decreto-legge n. 95 del 2012](#) (c.d. "spending review", articolo 26-ter), il quale ha introdotto **ulteriori modalità operative della società di gestione del risparmio**: il MEF, attraverso la SGR, promuove la costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali (cd. "**Fondo diretto**"), nonché diritti reali immobiliari; inoltre, il MEF, sempre attraverso la SGR, promuove uno o più fondi comuni di investimento immobiliare a cui conferire gli immobili di proprietà dello Stato non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione (cd. "**Fondo difesa**").

L'**apporto dei beni**, a fronte dell'emissione di quote del fondo, può avvenire esclusivamente **sulla base di progetti di utilizzo o di valorizzazione**, approvati con delibera dell'organo di governo dell'ente apportante, **che possono essere presentati anche da soggetti privati** (comma 2).

Le **risorse finanziarie** necessarie a garantire l'effettiva possibilità per il Fondo nazionale di partecipare ai Fondi territoriali derivano dalla sottoscrizione di quote da questi ultimi offerte su base competitiva, al fine di conseguire la liquidità necessaria per la realizzazione degli interventi di valorizzazione. A tal fine la norma prevede che il **20% del piano di impiego dei fondi disponibili previsto per gli enti previdenziali** (enti pubblici di natura assicurativa o previdenziale) deve essere destinato alla sottoscrizione di quote del Fondo nazionale. L'investimento nel Fondo nazionale è,

inoltre, compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione private. È espressamente prevista la possibilità di una partecipazione da parte della **Cassa depositi e prestiti** (comma 3).

La destinazione funzionale dei beni conferiti ai fondi può avvenire mediante **accordi di programma** (nonché sulla base della corrispondente legislazione regionale) **da concludersi entro il termine perentorio di 180 giorni** dalla data della delibera che promuove la costituzione dei fondi. Con la medesima procedura si procede alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti. L'apporto dei beni ai fondi viene sottoposto alla condizione sospensiva dell'espletamento delle procedure di valorizzazione e di regolarizzazione.

E' prevista, inoltre, la disciplina per gli **immobili soggetti a vincoli di tutela** in base al Codice dei beni culturali e del paesaggio (**D.Lgs. n. 42 del 2004**). Il comma 6 dell'articolo 33 ha aggiunto, inoltre, un comma 9-*bis* all'**articolo 58 del decreto-legge n. 112 del 2008**, al fine di consentire - in caso di conferimento a fondi di investimento immobiliare dei beni inseriti negli elenchi richiamati dall'articolo - che la destinazione funzionale prevista dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni possa essere conseguita mediante accordi di programma (nonché sulla base della corrispondente legislazione regionale). Il procedimento deve concludersi entro il termine perentorio di 180 giorni dall'apporto o dalla cessione sotto pena di retrocessione del bene all'ente locale. Con la medesima procedura si provvede anche alla regolarizzazione edilizia ed urbanistica degli immobili conferiti.

Gli apporti al fondo non danno luogo a redditi imponibili ovvero a perdite deducibili per l'apportante al momento dell'apporto. Le quote ricevute in cambio dell'immobile o del diritto oggetto di apporto mantengono, ai fini delle imposte sui redditi, il medesimo valore fiscalmente riconosciuto anteriormente all'apporto. Inoltre, per l'insieme degli apporti e delle eventuali successive retrocessioni, è dovuta un'**imposta sostitutiva** in luogo delle ordinarie imposte di registro, ipotecaria e catastale e dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili.

Il comma 8 dell'articolo 33 ha disposto lo scioglimento e la liquidazione, ai sensi del codice civile, della società Patrimonio dello Stato s.p.a. entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto.

L'**articolo 6, comma 7, della legge n. 183 del 2011** ha inserito nell'articolo 33, a decorrere dal 1 gennaio 2012, un **nuovo comma 8-bis** con cui si prevede che i fondi istituiti dalla SGR possono acquistare **immobili ad uso ufficio di proprietà degli enti territoriali**, utilizzati dagli stessi o da altre pubbliche amministrazioni nonché altri immobili di proprietà dei medesimi enti di cui sia completato il processo di valorizzazione edilizio-urbanistico, qualora inseriti in programmi di valorizzazione, recupero e sviluppo del territorio. Le azioni della SGR possono essere trasferite a titolo gratuito all'Agenzia del demanio; infine, si prevede che con apposita convenzione la SGR possa avvalersi in via transitoria del personale dell'Agenzia del demanio.

Si segnalano, inoltre, le **ulteriori modifiche all'articolo 33 del D.L. n. 98 del 2011** introdotte dal **decreto-legge n. 95 del 2012**:

- i fondi d'investimento a cui partecipa la SGR possono essere, oltre che promossi, anche partecipati dagli enti locali, in forma consorziata o associata; in tal modo possono accedere al "Fondo nazionale" anche i fondi promossi dai privati ai quali gli enti locali partecipano trasferendo o conferendo i loro immobili;
- **il capitale della SGR** è detenuto interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 8-*bis*, che consente il trasferimento a titolo gratuito all'Agenzia del demanio delle azioni della SGR;
- i fondi istituiti dalla SGR investono, *anche*, direttamente per acquisire immobili in locazione passiva alle P.A.;
- viene esteso il **meccanismo di finanziamento** del "Fondo nazionale" ai Fondi di cui ai commi 8-*ter* ("Fondo diretto") e 8-*quater* ("Fondo difesa"): l'investimento anche nei

predetti fondi è compatibile con le vigenti disposizioni in materia di attività di copertura delle riserve tecniche delle compagnie di assicurazione private; è espressamente prevista la possibilità di una **partecipazione da parte della Cassa depositi e prestiti**; in particolare il venti per cento del piano di impiego dei fondi disponibili previsto per gli enti pubblici, di natura assicurativa o previdenziale, deve essere destinato per gli anni 2012, 2013 e 2014 alla sottoscrizione delle quote dei fondi di cui agli stessi commi **8-ter** e **8-quater**.

Inoltre, come anticipato, il **nuovocomma 8-ter** dell'articolo 33, al fine di conseguire la riduzione del debito pubblico, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, attraverso la SGR di cui al comma 1, promuova la **costituzione di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare a cui trasferire o conferire immobili di proprietà dello Stato non utilizzati per finalità istituzionali**.

A differenza del fondo di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 33 ("Fondo nazionale") che dovrebbe prevalentemente operare come "fondo di fondi", tale fondo agirebbe come "**fondo diretto**" al quale **possono essere trasferiti o conferiti**:

- **immobili statali non utilizzati per finalità istituzionali**, nonché **diritti reali immobiliari**;
- **immobili di società controllate** direttamente o indirettamente **dallo Stato**, previa delibera;
- **beni demaniali valorizzabili**, individuati dall'Agenzia del demanio, per i quali è prevista, a seguito di richiesta, la cessione gratuita a comuni, province e regioni;
- **beni immobili di regioni, province e comuni e di enti o società interamente partecipate dai predetti enti**.

Le risorse derivanti dalla cessione delle quote del Ministero dell'economia e delle finanze, versate in entrata del bilancio dello Stato, possono essere riassegnate al **Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato** o destinate al **pagamento dei debiti dello Stato**.

Ai fondi così costituiti possono essere trasferiti o conferiti:

- **gli immobili di proprietà delle società controllate** direttamente o indirettamente **dallo Stato**, previa loro delibera;
- **i beni valorizzabili suscettibili di trasferimento, individuati dall'Agenzia del demanio**, per i quali è prevista la cessione gratuita a comuni, province e regioni, a seguito di apposita manifestazione della volontà di valorizzazione da parte degli enti interessati (articolo 5, comma 1, lettera e), del D.Lgs. n. 85 del 2010, c.d. federalismo demaniale).

Il D.P.C.M. che, ai sensi dell'**articolo 5, comma 1, lettera e), del D.Lgs. n. 85 del 2010**, individua i beni immobili dello Stato suscettibili di trasferimento (c.d. *white list*) **non** è stato ancora **pubblicato**, in attesa della necessaria intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni.

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del **D.L. n. 95 del 2012** i **beni** in gestione all'Agenzia del demanio che verrebbero così individuati per essere da subito avviati, a seguito delle previste verifiche e procedure, alla valorizzazione e conferiti al fondo sono **350** (tra cui caserme, edifici museali non più utilizzati, ecc.), per un valore stimato, allo stato attuale, pari a **1,5 miliardi di euro**, che a seguito della valorizzazione urbanistica operata dai comuni potrà anche raddoppiare. L'attività di valorizzazione della società di gestione del risparmio (SGR), che affiderà la gestione di portafogli ad operatori privati, potrà generare ulteriore valore grazie alle attività di trasformazione edilizia, che porterebbe il valore di conferimento anche a triplicare.

L'operazione sarà realizzata gradualmente anche in relazione alle condizioni dei mercati in funzione di

tipologie omogenee di immobili da collocare e sulla base di segmenti specifici di mercato (aree geografiche, tipologia ecc.).

**L'obiettivo del Governo**, recentemente dichiarato, è quello di attivare un programma pluriennale di valorizzazioni e vendite immobiliari che, a regime, possa assicurare risorse per **15-20 miliardi annuali (1% del PIL) per i prossimi 5 anni**.

Si segnala, infine, che il comma 140 dell'articolo unico della **legge n. 228 del 2012** ha previsto che **il capitale sociale della SGR** non sia limitato per il 2012 a 2 milioni di euro. Per l'anno **2013** è autorizzata la **spesa di 3 milioni di euro** per l'apporto al capitale sociale della stessa SGR.

## Informatizzazione della pubblica amministrazione

*Il tema dell'innovazione e dell'informatizzazione nella pubblica amministrazione percorre l'intera legislatura, che si è aperta con lo svolgimento di un'indagine conoscitiva presso la Commissione Affari costituzionali. Sul piano normativo, si segnala la delega conferita dalla L. 69/2009 al Governo per la modifica del codice dell'amministrazione digitale, che è stata attuata con il D.Lgs. 235/2010 e altri numerosi interventi in materia, in gran parte d'iniziativa governativa, contenuti in provvedimenti intersettoriali. In particolare, si segnala il rafforzamento delle misure tese a diffondere l'uso della posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni e della carta d'identità elettronica, nonché il riassetto delle competenze organizzative in capo all'Agenzia per l'Italia digitale.*

In apertura della XVI legislatura, la **I Commissione** ha svolto sul tema dell'informatizzazione della p.a. un'indagine conoscitiva, terminata con l'approvazione di un **documento conclusivo** nella seduta del 16 dicembre 2009. L'indagine ha preso in esame le azioni, gli interventi e le risorse destinati all'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, ponendoli a confronto con i risultati conseguiti.

I punti evidenziati dalle conclusioni del documento hanno riguardato, in primo luogo, la contrapposizione data dall'esistenza di un quadro normativo ispirato ad una **concezione estremamente avanzata**, di una pubblica amministrazione in grado di mettere a frutto tutte le potenzialità connesse con l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, con le **difficoltà legate alla concreta attuazione** di tale prospettiva. Sul piano quantitativo, da un confronto con gli altri paesi europei, è emerso che la **spesa pro capite per l'ICT da parte della pubblica amministrazione** in Italia è inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. Sul piano della **governance**, caratterizzata da un'estrema articolazione organizzativa a livello centrale non sempre ispirata a criteri di razionalità, è stata evidenziata la difficoltà di trovare un centro di impulso e di coordinamento unitario delle politiche messe in campo nel settore dell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni, specie per quanto attiene il rapporto tra Stato, regioni ed enti locali per evitare problemi di interoperabilità.

Anche alla luce dei risultati dell'indagine, nel corso della legislatura sono stati adottati numerosi provvedimenti di implementazione delle politiche di innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni.

### **Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale**

Le disposizioni in materia di **attività digitale delle pubbliche amministrazioni** sono state raccolte e riordinate in un unico contesto normativo, il **Codice dell'amministrazione digitale (CAD)**, adottato con il **D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82**. Il Codice affronta in modo organico il tema dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'attività amministrativa, nei suoi aspetti organizzativi e procedurali e con riguardo ai rapporti con i cittadini e le imprese. Il testo contiene inoltre la disciplina relativa al documento informatico e alla firma digitale.

La **legge 69/2009** ha previsto alcune norme tese ad accelerare il processo di realizzazione dell'*e-government* tra le quali, in particolare, si segnala la **delega al Governo** (art. 33) ad adottare uno o più decreti legislativi di modifica del CAD. La delega ha previsto, fra l'altro, l'inserimento di **forme sanzionatorie** per le amministrazioni che non ottemperino alle previsioni in questo contenute, nonché la modifica della normativa in materia di **firma digitale**, con l'obiettivo di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della PA, dei cittadini



e delle imprese. In ossequio alla delega è stato approvato il **D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235**, il quale, riformando il Codice, ha inteso assicurare maggiore effettività alle numerose disposizioni ivi previste in modo da rendere concretamente esigibili i diversi diritti contemplati in altrettante norme di principio. Tra le **novità** introdotte si segnala, in sintesi:

- il riconoscimento di nuovi diritti in capo ai cittadini e alle imprese quali: il diritto all'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con tutte le amministrazioni pubbliche, il diritto di effettuare qualsiasi pagamento con modalità informatiche, il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC), il diritto a trovare *on line* tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati;
- l'estensione dell'applicazione delle disposizioni del Codice anche ai soggetti privati preposti ad attività amministrative;
- l'istituzione dell'Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni;
- il consolidamento della validità giuridica del documento informatico e la definizione dei contenuti dei siti internet delle pubbliche amministrazioni.

Il Codice ha subito **ulteriori modifiche e innovazioni**, fuori da un quadro di riforma organico, ad opera di numerose novelle recate da provvedimenti intersettoriali. Tra questi, si segnalano, per l'ampiezza delle modifiche apportate, il **D.L. 201/2011** (art. 29-*bis*), il **D.L. 5/2012** (artt. 6-*ter*, 47-*quinquies* e 47-*sexies*) e il **D.L. 179/2012** (artt. 2, 4, 5, 6, 9, 9-*bis* e 15). Tra i contenuti più rilevanti si ricordano:

- disposizioni tese a consentire alle p.a. l'**utilizzo di programmi informatici appartenenti alla categoria del software libero** o a codice a sorgente aperto;
- disposizioni volte a rendere più cogenti le previsioni in tema di **trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati**; in particolare, si prevede che la mancata trasmissione di documenti per via telematica tra pubbliche amministrazioni e tra queste e privati determina responsabilità dirigenziale e disciplinare
- l'introduzione del c.d. **domicilio digitale**, con il quale si riconosce ad ogni cittadino la facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di **posta elettronica certificata**, cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad inviare le comunicazioni dal 1° gennaio 2013;
- l'istituzione dell'**Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata** (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti presso il Ministero per lo sviluppo economico;
- l'estensione della possibilità di effettuare **pagamenti con modalità informatiche**;
- la previsione che, a partire dal 1° gennaio 2014, **le amministrazioni pubbliche** nonché le società partecipate da enti pubblici, **utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici**, per determinate tipologie di atti
- l'istituzione dell'**Anagrafe nazionale della popolazione residente**, che rappresenta l'evoluzione tecnologica e informativa dell'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e semplifica la gestione dei dati anagrafici della popolazione (popolazione residente in Italia e cittadini italiani residenti all'estero).

### ***Le strutture di governo per l'innovazione digitale***

Nel corso della XVI legislatura, si sono susseguiti alcuni interventi volti a razionalizzare le strutture organizzative funzionali al perseguimento degli obiettivi di *e-Government*. In un primo momento, si è provveduto a riorganizzare il **Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA)**, sulla base della delega contenuta nell'**art. 24 della L. 69/2009**. In particolare, il **D.Lgs. n. 177/2009** ha provveduto a trasformare il CNIPA in **Digit@PA**, ente pubblico non economico che opera secondo le direttive e sotto la vigilanza

del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato.

Nell'ultimo anno di legislatura, con gli articoli 19, 20, 21 e 22 del **D.L. 83/2012** si è provveduto a **razionalizzare il complesso delle funzioni** in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica amministrazione, creando a tal fine un organismo unico, denominato **Agenzia per l'Italia digitale** al posto della pluralità di amministrazioni e di enti finora competenti in materia. Tale profonda riorganizzazione è funzionale a garantire l'attuazione della c.d. Agenda digitale italiana, progetto di derivazione europea volto ad incrementare fino al 50% l'uso dei servizi *e-government* da parte dei cittadini dell'UE e fino all'80% da parte delle imprese dell'UE entro il 2015 (su cui, si v. **Le comunicazioni elettroniche e l'Agenda digitale nazionale**).

Alla nuova Agenzia sono **attribuite le funzioni precedentemente espletate da DigitPA e dall'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione** (enti che vengono contestualmente soppressi), nonché quelle facenti capo **al Dipartimento per la digitalizzazione** della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinato ad essere riorganizzato con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

### **La dematerializzazione**

All'inizio della XVI legislatura, l'**art. 27 del D.L. 112/2008** (c.d. "**taglia-carta**"), ha obbligato le amministrazioni, dal 1° gennaio 2009, a **ridurre del 50%** rispetto al 2007, la **spesa per la stampa** delle relazioni e di ogni altra pubblicazione prevista da leggi e regolamenti e distribuita gratuitamente od inviata ad altre amministrazioni. Sempre a partire dalla stessa data, è prevista una diversa modalità di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici, stabilendo la sostituzione degli abbonamenti in formato cartaceo con gli **abbonamenti telematici**.

Con la finalità di diffondere comportamenti, prassi e procedure che riducano i consumi di carta, l'**art. 7-bis del D.L. 208/2008** ha affidato al Ministro dell'ambiente il compito di organizzare **iniziative e strumenti di monitoraggio e verifica**, nonché realizzare progetti e **campagne di comunicazione**.

Anche l'**art. 32 della legge 69/2009** contiene norme finalizzate all'eliminazione dei costi derivanti dal mantenimento delle **pubblicazioni legali** in forma cartacea. A decorrere dal 1° gennaio 2011, è riconosciuto **effetto di pubblicazione legale agli atti e ai provvedimenti amministrativi pubblicati sui siti informatici** delle amministrazioni e dei soggetti obbligati, o delle loro associazioni. Dalla stessa data le pubblicazioni oggi effettuate in forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale. Al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, sempre dal 1° gennaio 2011, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici. A partire dal 1° gennaio 2013, le pubblicazioni effettuate in sola forma cartacea non hanno effetto di pubblicità legale. Le pubblicazioni cartacee sono sostituite con pubblicazioni nei siti internet secondo le modalità definite con il D.P.C.M. 26 aprile 2011.

Per quanto riguarda la **normativa speciale**, si segnalano numerose disposizioni volte ad accelerare il processo di dematerializzazione amministrativa specie in ambito scolastico e universitario (su cui, si v. **Innovazione digitale nella scuola e nell'università**), in quello sanitario (si rinvia a **La sanità digitale - eHealth**) e nel settore della giustizia (si v. **Digitalizzazione del processo**).

## **Posta elettronica certificata**

La **posta elettronica certificata** (PEC) viene definita dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) come il sistema di comunicazione in grado di attestare l'invio e l'avvenuta consegna di un messaggio di posta elettronica e di fornire ricevute opponibili ai terzi.

Il **decreto-legge n. 185/2008**, con l'intento di portare a regime l'uso della PEC quale ordinario e tendenzialmente unico strumento di comunicazione alternativo all'invio postale di documenti cartacei, ha esteso **a tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di istituire una casella di posta elettronica certificata**, o analogo indirizzo di posta elettronica. Il medesimo provvedimento ha previsto anche l'**attribuzione gratuita di una casella** di posta elettronica certificata - PEC **a tutti i cittadini** che ne facciano richiesta. L'indirizzo di PEC consente l'invio di documenti informatici per via telematica con valenza legale ed è valido giuridicamente ai fini dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, che sono tenute ad utilizzare tale strumento per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari i dipendenti della stessa o di altra amministrazione. Si è disposto, inoltre, che la posta elettronica certificata venga usata con effetto equivalente, ove necessario, alla notificazione avvenuta per mezzo della posta ordinaria. La definizione delle modalità di rilascio e di uso della casella di PEC assegnata ai cittadini è stata operata con il D.P.C.M. 6 maggio 2009.

La **legge n. 69/2009** ha, poi, rafforzato tali interventi, attribuendo anche alle pubbliche amministrazioni locali e regionali la facoltà di assegnare caselle di posta elettronica certificate ai cittadini residenti nel loro territorio mentre il **D.Lgs. n. 235/2010**, riformulando il CAD nella parte relativa a tali strumenti, ha stabilito che tutte le amministrazioni pubbliche, nonché le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico, provvedano a istituire e pubblicare nell'**Indice degli indirizzi della PA** almeno una casella di PEC per ciascun registro di protocollo. In definitiva, a seguito delle modifiche che hanno interessato il CAD, le pubbliche amministrazioni sono tenute a utilizzare la PEC ai fini della trasmissione telematica di comunicazioni che necessitano di una ricevuta di invio e di una di consegna a soggetti che abbiano preventivamente dichiarato il proprio indirizzo; la trasmissione del documento informatico tramite PEC equivale, altresì, alla notificazione a mezzo posta, salvo che la legge disponga diversamente.

L'**implementazione delle funzioni della PEC** è stata perseguita anche da altri provvedimenti tra i quali merita ricordare:

- il **D.P.C.M. 22 luglio 2011**, ai sensi del quale, a decorrere dal 1° luglio 2013, la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avvengono esclusivamente in via telematica;
- il **decreto-legge 5/2012** che, tra l'altro, ha reso sufficiente, ai fini della validità dell'invio telematico di istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni, la sottoscrizione mediante la firma elettronica qualificata;
- il **decreto-legge 179/2012** recante norme volte a rendere più cogenti le previsioni vigenti circa la trasmissione di documenti per via telematica.

## **Carta di identità elettronica**

La **carta di identità elettronica** (CIE), introdotta dalla **legge 127/1997**, è definita dal Codice dell'amministrazione digitale (CAD) come il documento d'identità munito di elementi per l'identificazione fisica del titolare, rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali. Si tratta di uno degli strumenti principali del processo di informatizzazione della

pubblica amministrazione. Infatti, la CIE, oltre a mantenere la funzione del documento cartaceo attestante l'identità della persona, ha la funzione di strumento di accesso ai servizi innovativi che le pubbliche amministrazioni locali e nazionali mettono a disposizione per via telematica.

Tra i diversi provvedimenti intervenuti nel corso della legislatura in materia di CIE si ricorda, in primo luogo, l'**articolo 10, co. 1, del decreto-legge n. 70/2011** che ha riservato al **Ministero dell'interno la responsabilità**, in precedenza attribuita ai comuni, **sul processo di produzione** e rilascio della stessa. Successivamente, l'**articolo 40 del D.L. n. 1/2012** ha previsto la **definizione di una tempistica graduale per il rilascio della carta d'identità elettronica** a partire dai comuni che dovranno essere identificati con decreto interministeriale. Inoltre, ha stabilito che le carte d'identità elettroniche **devono essere munite anche della fotografia e delle impronte digitali** della persona a cui si riferiscono.

Un ulteriore aspetto oggetto di interventi legislativi non sempre coincidenti è quello legato alla possibilità di unificare i documenti in formato elettronico. In particolare, l'**articolo 10, co. 3, del D.L. n. 70/2011**, come modificato dal **D.L. 179/2012** (art. 1, co. 2) ha demandato ad un D.P.C.M. la definizione dell'**ampliamento** delle possibili **utilizzazioni della carta d'identità elettronica** anche in relazione all'**unificazione** sul medesimo supporto della carta d'identità elettronica **con la tessera sanitaria** (si v. **La sanità digitale - eHealth**). La conseguente definizione delle modalità tecniche di produzione, distribuzione e gestione del documento unificato è rinviata all'adozione di un decreto interministeriale. Lo stesso **D.L. 179/2012** ha disposto un finanziamento aggiuntivo di 60 milioni per il 2013 e di 82 milioni a decorrere dal 2014, per la realizzazione e il rilascio gratuito del documento unificato. In attesa della realizzazione del documento unificato, si mantiene il rilascio della carta d'identità elettronica.

### ***VoIP e Sistema pubblico di connettività***

L'utilizzo dei servizi *VoIP* (*Voice over Internet Protocol*) si inquadra nel percorso di razionalizzazione delle risorse delle pubbliche amministrazioni; rende infatti possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione Internet, o altra rete dedicata, con risparmi sulle chiamate e minori costi infrastrutturali.

La **legge 69/2009**, all'articolo 36, ha affidato al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) – ora Agenzia per l'Italia digitale – il compito di realizzare e gestire entro il **2011** un nodo per i **servizi VOIP**.

Il **Sistema pubblico di connettività (SPC)** raccorda invece i sistemi informatici di tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali configurandosi come l'intranet della PA. Lo stesso articolo 36 ha stabilito la predisposizione di un programma triennale volto ad assicurare, entro il **2011**, l'**adesione al SPC** di tutte le amministrazioni pubbliche e la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi nonché la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi per ampliare la tipologia dei servizi *online*, erogati a cittadini ed imprese.

### ***Approfondimenti***

- [Agenzia per l'Italia digitale](#)
- [Anagrafe nazionale della popolazione residente](#)

### ***Documenti e risorse web***

- Agenzia per l'Italia digitale
- Italia.gov.it - motore dell'amministrazione digitale

## Approfondimento: Agenzia per l'Italia digitale

Gli **articoli 19, 20, 21 e 22** del **D.L. 83/2012** razionalizzano le funzioni in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, creando a tal fine un organismo unico, denominato **Agenzia per l'Italia digitale** al posto della pluralità di amministrazioni e di enti finora competenti in materia.

L'**articolo 19** istituisce l'Agenzia per l'Italia digitale, che, ai sensi del comma 1, è sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato, nonché dei seguenti ministri:

- economia e finanze;
- pubblica amministrazione e semplificazione;
- sviluppo economico;
- istruzione, università e ricerca.

Il **comma 2**, primo periodo, indica espressamente taluni principi cui l'Agenzia dovrà attenersi mentre, per altri aspetti della sua attività, il secondo periodo del comma rimanda ai dettami di carattere generale per tutte le agenzie governative recati dagli articoli 8 e 9 del **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**.

I **principi** esplicitati sono: l'autonomia organizzativa, tecnico-operativa e gestionale; la trasparenza; l'economicità. Ed indica alcuni **obiettivi** cui essa debba improntare il suo operato: efficacia; efficienza; imparzialità; semplificazione; partecipazione dei cittadini e delle imprese.

Per altri aspetti dell'attività, si rinvia alle disposizioni di carattere generale recate per tutte le **agenzie governative** dagli articoli 8 e 9 del **D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300**. Per questo riguardo, si ricorda che la norma di carattere generale stabilisce che le agenzie sono strutture le quali svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, esercitate da ministeri ed enti pubblici, e operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali.

In base all'**articolo 8 del decreto legislativo 300/1999**, le agenzie sono sottoposte al controllo della Corte dei conti e ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro. Il medesimo articolo 8 del decreto legislativo elenca altresì i principi e criteri direttivi cui gli statuti delle agenzie devono conformarsi. L'articolo 9 del decreto legislativo 300/1999, a sua volta, verte sul personale e sulla dotazione finanziaria delle agenzie. Alla copertura dell'organico delle agenzie si provvede, nell'ordine, mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici, mediante procedure di mobilità e, quando l'agenzia è ormai a regime, mediante le ordinarie forme di reclutamento. Sempre secondo l'articolo 9 del **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**, gli oneri di funzionamento delle agenzie sono coperti mediante risorse finanziarie trasferite da amministrazioni, mediante introiti derivanti dai contratti stipulati con le amministrazioni per le prestazioni di collaborazione, consulenza, assistenza, servizio, supporto e promozione, e mediante finanziamento annuale, nei limiti del fondo a tale scopo stanziato in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente.

### **Funzioni dell'Agenzia**

Le **funzioni** dell'Agenzia per l'Italia digitale sono descritte dall'articolo 20, D.L. 83. Tali funzioni devono essere espletate tenendo conto dell'**obiettivo** in termini di risparmio di



spesa, posto all'operato dell'Agenzia, che deve condurre ad un **risparmio di almeno dodici milioni di euro annui dal 2013**, rispetto alla spesa complessiva sostenuta dalla amministrazioni pubbliche per il settore informatico nel 2012.

Ai sensi del comma 1, l'Agenzia cura la **realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale Italiana** (ed altra previsione, recata dal comma 3, lettera *i*) fa dell'Agenzia l'autorità di riferimento nazionale, in ambito comunitario e internazionale).

Il 19 maggio 2010 la Commissione europea ha adottato la comunicazione "**Un'agenda digitale europea**" (COM(2010)245). L'Agenda, che rappresenta una delle sette "iniziative faro" della Strategia per la crescita "Europa 2020", mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'UE si è prefissata per il 2020. Essa propone di **incrementare fino al 50% l'uso dei servizi e-government da parte dei cittadini dell'UE e fino all'80% da parte delle imprese dell'UE entro il 2015**.

Il pacchetto dell'agenda digitale è composto da una comunicazione per promuovere gli investimenti nella rete di banda larga (COM(2010)472), una raccomandazione sull'accesso regolato alla rete *Next Generation Access* (NGA) (C(2010)6223, pubblicato in G.U.U.E. - Serie **L n. 251, del 25 settembre 2010**) e una proposta di decisione sulla creazione di un programma per la politica dello spettro radio (COM(2010)471). Il 15 dicembre 2010, la Commissione ha presentato il "piano d'azione europeo per l'*e-Government* 2011-2015. Valorizzare le TIC per promuovere un'amministrazione digitale intelligente, sostenibile e innovativa" (COM(2010)743). Obiettivo generale del piano d'azione è quello di facilitare la transizione dall'attuale *e-Government* verso una nuova generazione di servizi di amministrazione digitale a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

Nell'ambito dell'attuazione dell'Agenda digitale europea, con l'**articolo 47 del D.L. n. 5/2012** (D.L. "semplificazioni"), l'Italia ha istituito la **Cabina di regia per l'Agenda digitale italiana**, entrata in funzione il 1° marzo 2012, presso il Ministero dello sviluppo economico, con il compito di accelerare il percorso di attuazione dell'Agenda digitale italiana, coordinando gli interventi dei diversi soggetti pubblici diretti a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, potenziare l'offerta di connettività a larga banda, incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi. La Cabina di Regia è articolata in sei gruppi di lavoro che curano i principali target dell'Agenda digitale: infrastrutture e sicurezza; *e-Commerce*; alfabetizzazione digitale e competenze digitali; *e-Government*; ricerca e innovazione e *smart cities* e *communities*.

Inoltre, il Documento di economia e finanza 2012 (**doc. LVII, n. 5**) individua l'agenda digitale come una delle quattro priorità a cui andranno destinati i fondi strutturali recentemente riprogrammati, unitamente allo sblocco della quota di cofinanziamento nazionale del Fondo sviluppo e coesione. Le azioni previste prevedono il completamento del piano nazionale banda larga nel Mezzogiorno; la diffusione della banda larga ultraveloce; la realizzazione di data center per la creazione di un sistema di *cloud computing* propriamente rivolto a scuole, biblioteche digitali, educazione televisiva.

Il comma 2 dell'articolo 20 attribuisce all'Agenzia le funzioni precedentemente espletate da **DigitPA** e dall'**Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione** (enti che vengono soppressi dall'articolo 22, comma 1, del decreto-legge), nonché quelle facenti capo al **Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica** della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinato **dall'articolo 22, comma 7**, ad essere riorganizzato con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sono invece fatte salve le funzioni dell'INDIRE relative all'innovazione nel campo delle istituzioni scolastiche. All'Agenzia sono altresì attribuite le funzioni - e il personale - dell'**Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie**, con la specificazione che un decreto del Ministero dello sviluppo economico operi la riduzione delle dotazioni organiche dell'Istituto, in misura corrispondente al personale e alle funzioni effettivamente trasferiti.

**DigitPA**, uno dei due enti soppressi dall'articolo 22, comma 1, è un ente pubblico non economico, con sede in Roma, che si occupa di tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese attraverso la realizzazione dell'amministrazione digitale. DigitPA, nuovo nome assunto dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) in occasione della riorganizzazione di quest'ultimo disposta dal [decreto legislativo n. 177/2009](#), opera secondo le direttive e sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, con autonomia tecnica e funzionale, amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale. DigitPA ha fornito consulenze, assistenza e collaborazione tecnica -anche alle regioni e agli enti locali - emana regole, standard e guide tecniche e ne vigila e controlla il rispetto, effettua valutazioni di progetti preventive e successive, monitoraggi, e gestisce progetti innovativi. Gli organi direttivi di DigitPA sono il Presidente, il Comitato Direttivo (formato da quattro membri, tra cui il Presidente) e il Comitato dei Revisori.

Il secondo ente soppresso, l'**Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione**, con sede a Milano, è stato istituito dall'[articolo 1, comma 368, lettera d\), della legge n. 266/2005](#) (legge finanziaria per il 2006), allo scopo di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali. La legge istitutiva ha posto l'ente sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il suo Statuto definisce l'Agenzia ente di ricerca che promuove l'innovazione nel Paese, contribuisce alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione e coordina la propria azione con le istituzioni e gli organismi europei, nazionali e regionali aventi analoghe finalità. Organi dell'Agenzia sono il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Collegio dei Revisori dei Conti e il Direttore Generale.

Per quanto riguarda dall'**Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE)** si tratta di un ente di ricerca autonomo, vigilato dal ministero dell'istruzione. E' stato istituito dal [D.lgs. 298/1999](#), poi soppresso e sostituito dall'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, per effetto dell'[articolo 1, comma 611, della legge n. 296/2006](#) (legge finanziaria per il 2007), poi ripristinato dal [D.L. 98/2011](#) (art. 19).

Il **Dipartimento per la digitalizzazione** è la struttura di supporto, incardinata nella Presidenza del Consiglio, di cui si avvale il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ai fini del coordinamento e dell'attuazione delle politiche di promozione dello sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese. Tra i compiti principali del Dipartimento, indicati nel decreto ministeriale del 13 luglio 2011 recante la riorganizzazione del Dipartimento si segnalano i seguenti:

- fornire al Ministro per la pubblica amministrazione il supporto per la definizione di una strategia unitaria per la modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione assicurando il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ai sensi dell'[articolo 117 secondo comma, lettera r\) della Costituzione](#);
- concorrere alla definizione degli indirizzi strategici del Governo per la diffusione e l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel Paese
- promuovere e realizzare iniziative di digitalizzazione delle attività degli uffici;
- ridurre il *digital-divide*.

L'**Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie** può dirsi risalire all'età giolittiana, al 1907 (allora con la denominazione Istituto superiore postale e telegrafico) allorché fu realizzata la statalizzazione dei servizi postali.

Attraverso una serie di trasformazioni organizzative, onde adeguarsi all'evoluzione tecnica del settore delle telecomunicazioni e delle tecnologie, si è andato configurando quale istituto la cui attività, rivolta

verso le aziende operanti nel settore ICT, le Amministrazioni pubbliche e l'utenza, riguarda fondamentalmente i servizi alle imprese, la normazione, la sperimentazione e la ricerca di base e applicata, la formazione e l'istruzione specializzata nel campo delle telecomunicazioni.

Per effetto delle disposizioni del DM 7 maggio 2009, l'Istituto si articola in quattro Divisioni: Attività tecnica, amministrativa, contabile, formazione; Tecnologie dell'informazione e sviluppo delle reti; Internet, sicurezza delle informazioni e delle reti e qualità dei servizi ICT; Comunicazioni elettroniche, sistemi e servizi. Il personale è formato da quasi 200 unità.

All'Agenzia, inoltre, è affidato il compito di assicurare il **coordinamento informativo dell'amministrazione statale, regionale e locale**, in attuazione dell'**articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione**. Infatti, tale disposizione costituzionale attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva, tra l'altro, in materia coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Tale compito come si è detto spettava al Dipartimento per la digitalizzazione.

Le **funzioni** spettanti all'Agenzia per l'Italia digitale sono **elencate in maniera particolareggiata** dall'**art. 20, co. 3, D.L. 83/2012**. Si tratta di funzioni di carattere generale che hanno solo in parte analogia con quelle svolte finora dagli organismi soppressi. L'Agenzia esercita le sue funzioni nei confronti delle pubbliche amministrazioni ad un **duplice scopo**:

- diffusione delle tecnologie digitali;
- razionalizzazione della spesa pubblica.

In primo luogo, la nuova agenzia ha tra i suoi compiti istituzionali la **promozione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, allo scopo di favorire l'innovazione e la **crescita economica**, anche mediante l'accelerazione della diffusione delle Reti di nuova generazione (NGN). Si tratta di funzioni in parte assimilabili a quelle dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, istituita al fine di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali, attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali, con il compito precipuo di promuovere l'integrazione fra il sistema della ricerca ed il sistema produttivo attraverso l'individuazione, valorizzazione e diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale.

Le altre funzioni della nuova Agenzia, che riguardano prevalentemente l'**informatizzazione della pubblica amministrazione**, sono state **fin qui svolte da DigitPA** (v. **art. 3, co. 2, della D.lgs. 177/2009**). Tra le funzioni attribuite all'Agenzia si segnalano:

- la disciplina in materia di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard per la interoperabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione Europea;
- la disciplina in materia di sicurezza informatica;
- l'uniformità tecnica dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese;
- la diffusione di iniziative in materia di digitalizzazione dei flussi documentali delle amministrazioni;
- la vigilanza sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica, in collaborazione con CONSIP Spa - nonché con Sogei Spa, (anche tenuto conto, può rilevarsi, dell'attribuzione a quest'ultima di alcune funzioni prima della Consip, per effetto dell'**articolo 4 del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87**);
- la promozione dell'alfabetizzazione informatica dei cittadini e dei pubblici dipendenti, anche mediante intese con la Scuola Superiore della pubblica amministrazione e il

Formez (nell'ambito delle dotazioni finanziarie disponibili e senza maggiori oneri);

- il monitoraggio dell'attuazione dei piani di Information and Communication Technology (ICT) delle pubbliche amministrazioni - segnalando misure correttive nonché alla Corte dei conti casi di possibile danno erariale. Si tratta di funzioni che ricalcano parzialmente quelle indicate nell'[articolo 3, comma 2, della D.lgs. 177/2009](#), di disciplina della DigitPA. Infatti, due importanti funzioni di carattere operativo esercitate da DigitPA sono trasferite alla Consip (comma 4).

A tali funzioni altre se ne aggiungono, tutte introdotte nel corso dell'esame parlamentare:

- la progettazione (e il coordinamento) delle iniziative strategiche e di preminente interesse nazionale, per la più efficace erogazione di servizi in rete della pubblica amministrazione;
- la formulazione di indirizzi e (facoltativi) pareri alle amministrazioni sulla congruità tecnica ed economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi telematici;
- promozione di accordi volti a creare strutture tecniche condivise per aree omogenee o per aree geografiche.

Una funzione di carattere operativo esercitata da DigitPA è di contro trasferita alla Consip dal comma 4: si tratta dello svolgimento delle "attività amministrative, contrattuali e strumentali già attribuite a DigitPa, ai fini della realizzazione e gestione dei progetti in materia".

**Consip spa** è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne è l'azionista unico. Consip S.p.A. opera secondo gli indirizzi strategici del Ministero, lavorando al servizio esclusivo delle pubbliche amministrazioni. Essenzialmente, Consip S.p.A. gestisce il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A e fornisce servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica per l'innovazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei conti.

## ***Organi e statuto dell'Agenzia***

L'[articolo 21 del D.L. 83/2012](#) individua i seguenti **organi** dell'agenzia:

- il direttore generale;
- il comitato di indirizzo;
- il collegio dei revisori dei conti.

Il **direttore generale**, legale rappresentante dell'Agenzia, la dirige e ne è responsabile, è scelto tra persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di innovazione tecnologica e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di processi di innovazione. Esso è **nominato** entro sessanta giorni (il testo originario del decreto-legge, prevedeva trenta giorni) dall'entrata in vigore del presente decreto, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro delegato, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dell'economia e finanze nomina, previo **avviso pubblico**. Il direttore dura in carica **3 anni** e non è prevista (né esclusa la possibilità) di conferma (la durata in carica del presidente di DigitPA è fissata in 4 anni ed è rinnovabile una sola volta). Non è specificato l'atto formale di nomina (il presidente di DigitPA è nominato con decreto del Presidente della Repubblica).

Il **comitato di indirizzo** è composto da:

- un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- un rappresentante di ciascuno dei Ministeri vigilanti (sviluppo economico, istruzione, università e ricerca, pubblica amministrazione e semplificazione, economia e finanze);
- due rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata.

I rappresentanti partecipano al Comitato **senza emolumento né indennità né rimborso spese**. Anche i componenti del comitato (non solo il direttore generale) debbono essere persone di particolare e comprovata qualificazione professionale in materia di innovazione tecnologica e in possesso di una documentata esperienza di elevato livello nella gestione di processi di innovazione. Così ha previsto una modifica approvata nel corso dell'esame parlamentare.

Entro 45 giorni dalla nomina del direttore generale, è adottato lo **statuto dell'Agenzia**, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro delegato, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Lo statuto dovrà anche disciplinare le modalità di nomina, le attribuzioni e le regole di funzionamento del comitato di indirizzo e le modalità di nomina del collegio dei revisori - il quale è composto di tre membri. Inoltre, lo statuto deve conformarsi ai principi e criteri direttivi previsti in generale per le agenzie istituite ai sensi del **D.lgs. 300/1999**, in quanto compatibili con le disposizioni introdotte dal **decreto-legge 83/2012**.

### ***Disposizioni in materia di personale, transitorie e finali***

L'**articolo 22 del D.L. 83/2012** dispone la **soppressione di DigitPA e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione**. Insieme reca alcune disposizioni relative al personale nonché volte a disciplinare la transizione. La soppressione non è tuttavia corredata dalla abrogazione delle disposizioni normative istitutive e disciplinatrici di quelle strutture. La soppressione ha decorrenza immediata, dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

È poi disciplinata la **fase transitoria** fino alla costituzione della nuova agenzia - *rectius* fino alla nomina del direttore generale dell'Agenzia per l'Italia digitale, il quale esercita in via transitoria le funzioni svolte dalle strutture soppresse (nonché del Dipartimento della Presidenza del Consiglio, per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica), in qualità di commissario straordinario fino alla nomina degli altri organi dell'Agenzia. Così prevede il comma 2, secondo il quale fino alla nomina del direttore generale, gli organi in carica delle strutture soppresse continuano a svolgere le loro funzioni - e deliberano i bilanci di chiusura alla data di cessazione delle strutture, corredati della relazione redatta dall'organo interno di controllo in carica alla medesima data e trasmessi per l'approvazione alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Il citato **Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio**, pur di fatto privato delle funzioni, trasferite alla nuova Agenzia, non viene soppresso direttamente dalle norme introdotte, che, in ossequio al principio di autonomia organizzativa e gestionale riconosciuta alla Presidenza del Consiglio (con il **D.lgs. 303/1999**), ne demandano la **riorganizzazione** ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio (comma 7).

**Il personale di ruolo delle amministrazioni soppresse è trasferito all'Agenzia digitale,**



così come le **risorse finanziarie e strumentali**, compresi i connessi rapporti giuridici attivi e passivi, senza che sia esperita alcuna procedura di liquidazione, neppure giudiziale (comma 3). Per il solo personale in servizio a tempo indeterminato presso il Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio è salvo il diritto di opzione. Per i restanti rapporti di lavoro, l'Agenzia subentra nella titolarità del rapporto fino alla naturale scadenza.

Il personale attualmente in servizio in posizione di comando presso gli organismi soppressi, può optare per il transito alle dipendenze dell'Agenzia. Il passaggio non è però automatico ma è effettuato, previo interpello, con valutazione comparativa della qualificazione professionale posseduta nonché dell'esperienza maturata nel settore dell'innovazione tecnologica, dell'anzianità di servizio e dei titoli di studio. Il personale comandato che non passa all'Agenzia ritorna alle amministrazioni o agli enti di appartenenza (comma 4).

Al personale della nuova agenzia (comma 5) si applica il **contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Ministeri**, nelle more della eventuale definizione di un diverso comparto di contrattazione, ai sensi dell'**articolo 40, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165**, che disciplina la definizione dei comparti contrattuali del pubblico impiego e all'interno di esse sezioni contrattuali specifiche per determinate professionalità.

Al momento dell'introduzione delle nuove norme, il **rapporto di lavoro** del personale di DigitPA (come per altri enti quali CNEL, ENEA, ENAC ecc.) è regolato da un contratto collettivo separato da quello dei ministeri, in virtù della deroga operata dall'**articolo 70 del D.lgs. 165/2001**. L'Agenzia dell'innovazione non risulta compresa tra gli enti in deroga, e pertanto il suo personale è sottoposto al CCNL comparto ministeri. Il personale del Dipartimento per la digitalizzazione ha il CCNL della Presidenza del Consiglio.

Il **comma 6** fissa in **150 unità** il **limite massimo della dotazione organica** della nuova Agenzia.

Al momento dell'introduzione delle nuove norme, la **pianta organica di DigitPA** prevede 120 posti complessivi, di cui 20 dirigenti (**D.lgs. 177/2009**, Tabella A). La dotazione organica **dell'Agenzia per l'innovazione** consta di 40 posti di cui 2 dirigenti (D.M. 3 agosto 2009). Si ricorda che il **D.P.R. 28 ottobre 2010, n. 237**, recante il riordino dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione ha imposto la riduzione di almeno il 10% della dotazione organica, che pertanto non può superare 36 unità. Attualmente, al **Dipartimento per la digitalizzazione** sono assegnati circa 40 dipendenti.

L'effettiva dotazione delle risorse umane, nel limite del personale effettivamente trasferito ai sensi dei commi 3 e 4, con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni di provenienza, è stabilita, sempre nel limite sopra indicato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro delegato, di concerto con gli altri ministri vigilanti da adottarsi entro quarantacinque giorni dalla nomina del direttore generale dell'Agenzia. Lo stesso decreto determina:

- la **dotazione delle risorse finanziarie e strumentali** necessarie al funzionamento dell'Agenzia, tenendo conto del rapporto tra personale dipendente e funzioni dell'Agenzia, in un'ottica di ottimizzazione delle risorse e di riduzione delle spese per il funzionamento e per le collaborazioni esterne;
- la tabella di equiparazione del personale trasferito con quello del personale appartenente al comparto Ministeri.

I **dipendenti trasferiti** mantengono l'inquadramento previdenziale di provenienza, nonché il



trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto al momento dell'inquadramento. Nel caso in cui il trattamento economico risulti più elevato rispetto a quello del comparto Ministeri il personale percepisce per la differenza un assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici.

Ulteriori disposizioni prevedono: la clausola di **neutralità finanziaria** disponendo l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e prevedendo che alle attività previste si farà fronte con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili (comma 8); che la rappresentanza in giudizio dell'Agenzia sia assicurata dall'**Avvocatura dello Stato** (comma 9).

## Approfondimento: Anagrafe nazionale della popolazione residente

### **Sistema anagrafico nazionale**

L'**ordinamento delle anagrafi** della popolazione residente è regolato dalla **L. 1228/1954** e dal relativo regolamento di attuazione (**D.P.R. 223/1989**). La gestione dell'anagrafe è organizzata **su base territoriale**: la legge stabilisce che ogni Comune deve tenere l'anagrafe della popolazione residente; nei comuni di maggiori dimensioni, l'ufficio di stato civile può essere organicamente distinto dall'ufficio di anagrafe. Nell'anagrafe della popolazione sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio (**art. 1 della L. 1228/1954**).

Ogni cittadino è obbligato a chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria potestà o la tutela, l'iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e a dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche (**art. 2 della L. 1228/1954**); le **dichiarazioni anagrafiche** che egli è tenuto a rendere concernono i seguenti fatti (artt. 6 e 13 del **D.P.R. 223/1989**):

- trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero ovvero trasferimento di residenza all'estero;
- costituzione di nuova famiglia o di nuova convivenza, ovvero mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza;
- cambiamento di abitazione;
- cambiamento dell'intestatario della scheda di famiglia o del responsabile della convivenza;
- cambiamento della qualifica professionale;
- cambiamento del titolo di studio.

Le comunicazioni concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile delle persone **sono effettuate dall'ufficiale di stato civile** (**art. 12 del D.P.R. 223/1989**).

Il **sistema anagrafico nazionale** è strutturato in **quattro partizioni**:

- Indice nazionale delle anagrafi-INA;
- anagrafe comunale;
- AIRE centrale;
- AIRE comunale.

In via generale per **anagrafe comunale** s'intende il **registro della popolazione che viene mantenuto dall'amministrazione di ogni comune** allo scopo di documentare la situazione numerica degli abitanti residenti, ovvero di quelli che storicamente lo sono stati, mediante la **tenuta delle schede individuali e degli stati di famiglia** (le attuali tecnologie informatiche consentono di conservare i dati senza ausilio del supporto cartaceo e di gestire le situazioni di famiglia mediante la sola tenuta e aggiornamento delle schede individuali). L'anagrafe ha la funzione di registrare nominativamente, secondo determinati caratteri naturali e sociali, gli abitanti residenti in un comune, sia come singoli sia come componenti di una famiglia o componenti di una convivenza, nonché le successive variazioni che si verificano nella popolazione stessa. Le anagrafi sono, dunque, la risultante di due componenti:

- l'adempimento degli obblighi anagrafici degli uffici comunali;
- l'adempimento degli obblighi dei singoli cittadini.

L'attività anagrafica costituisce, poi, la base di numerosi altri servizi pubblici, quali quello elettorale, scolastico, tributario, di leva, assistenziale, che attingono alla fonte anagrafica per le notizie necessarie.

Ai sensi dell'**art. 14 del TUEL**, spetta **ai comuni la competenza in ordine alla regolare tenuta dell'anagrafe della popolazione**, sia di quella residente in Italia sia dei cittadini residenti all'estero. Infatti, tali enti mantengono due registri anagrafici paralleli: l'anagrafe della popolazione residente (**APR**) e l'**AIRE**; a tal fine, in ogni comune è presente l'**ufficiale dell'anagrafe** mentre il **Sindaco**, ex art. 53 comma 3 TUEL, ricopre, quale ufficiale del Governo, anche le funzioni di *Ufficiale d'Anagrafe* e *Ufficiale dello Stato Civile*, normalmente affidati con apposita delega al personale dipendente del Comune (si ricorda che, oltre a queste, esiste l'Anagrafe tributaria, che registra i dati relativi alla situazione finanziaria di singoli cittadini e imprese).

Con riferimento all'**Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE)** si ricorda che questa è stata istituita nel 1990, a seguito dell'emanazione della **legge 27 ottobre 1988, n. 470**, e del relativo regolamento di esecuzione, **DPR. 6 settembre 1989, n. 323**. L'AIRE contiene i dati dei cittadini che hanno dichiarato di voler risiedere all'estero per un periodo di tempo superiore ai dodici mesi o per i quali sia stata accertata d'ufficio tale residenza. Devono iscriversi all'AIRE: i cittadini che trasferiscono la propria residenza, da un comune italiano all'estero, per un periodo superiore all'anno; i cittadini nati e residenti fuori dal territorio nazionale, il cui atto di nascita sia stato trascritto in Italia e la cui cittadinanza italiana sia stata accertata dal competente ufficio consolare di residenza; le persone che acquisiscono la cittadinanza italiana all'estero, continuando a risiedervi; i cittadini la cui residenza all'estero sia stata giudizialmente dichiarata. In tutti i casi sopra indicati, l'iscrizione presuppone, comunque, la comunicazione, da parte dell'Ufficio consolare di residenza al comune di iscrizione, dell'esatto e completo indirizzo estero.

L'**AIRE nazionale**, istituita presso il Ministero dell'Interno, contiene i dati trasmessi dalle anagrafi comunali; oltre ai dati anagrafici, l'AIRE centrale registra l'indicazione relativa all'iscrizione del cittadino nelle liste elettorali del comune di provenienza sulla base dei dati inviati dai singoli comuni via *web-mail*, utilizzando un sistema di sicurezza e un'apposita procedura informatica.

L'**Indice Nazionale della Anagrafi (INA)**, istituito, presso il Ministero dell'Interno, dall'**art. 1-novies del D.L. 44/2005**, che ha novellato l'**art. 1 della L. 1228/1954**, è alimentato e costantemente aggiornato, tramite collegamento informatico, da tutti i comuni e consente agli organi dello stesso Ministero l'esercizio delle **funzioni di vigilanza sulla tenuta delle anagrafi** della popolazione per assicurare la coerenza e l'allineamento delle anagrafi comunali e degli archivi delle pubbliche amministrazioni per la componente anagrafica e di residenza, a livello nazionale; l'INA promuove la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali per consentire, alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate, la disponibilità, in tempo reale, tramite i servizi di interscambio, dei dati relativi alle generalità, alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica e all'indirizzo anagrafico delle persone iscritte in APR e in AIRE. A tal fine l'INA è collegato con le principali anagrafi, oltre a quelle comunali, come INPS, Sistema informativo della fiscalità, Motorizzazione. Nell'INA sono contenuti tutti i dati che consentono la corretta ed univoca associazione tra cittadino e comune di residenza; viene aggiornato dai comuni tramite il **Sistema di Accesso ed Interscambio Anagrafico – Saia**, il quale consente agli stessi di scambiare, telematicamente, tra loro e con le altre pubbliche amministrazioni locali e centrali, i dati relativi alle variazioni anagrafiche dei

cittadini. L'art. 62 del Codice dell'amministrazione digitale (**D.Lgs. 82/2005**) stabilisce che l'INA è realizzato con **strumenti informatici** e nel rispetto delle regole tecniche concernenti il sistema pubblico di connettività. Con il D.M. 240/2005, di recente sostituito con il **D.M. 19 gennaio 2012**, è stato adottato il **regolamento di gestione dell'INA**, che disciplina le modalità di aggiornamento dell'INA da parte dei comuni e le modalità di accesso delle amministrazioni pubbliche centrali e locali dell'Indice.

### **La riforma introdotta dal D.L. 179/2012**

L'**art. 2 del D.L. n. 179/2012** ha disposto l'**unificazione del sistema anagrafico nazionale**, già strutturato in quattro partizioni (Indice nazionale delle anagrafi-INA, anagrafe comunale, AIRE centrale e AIRE comunale) in un'**unica anagrafe - l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)**, istituita presso il Ministero dell'interno. La finalità dell'intervento è quella di accelerare il processo di automazione amministrativa rendendo più efficiente la gestione dei dati anagrafi della popolazione e riducendone i costi.

Più specificamente, il comma 1, sostituendo integralmente l'art. 62 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), istituisce presso il Ministero dell'interno l'**Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)**, quale base di dati di interesse nazionale, che **subentra all'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE)**. Tale base di dati è sottoposta a un **audit di sicurezza** con cadenza annuale in conformità alle regole tecniche dell'articolo 51 del CAD (*Sicurezza dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni*). I risultati dell'*audit* sono inseriti nella relazione annuale del Garante per la Protezione dei dati personali.

L'**ANPR subentra anche alle anagrafi** della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero **tenute dai comuni**. Restano ferme le funzioni che il sindaco, quale ufficiale del Governo, svolge per la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e per gli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica (art. 54, comma 3, TUEL). Con il D.P.C.M. attuativo è definito un **piano per il graduale subentro** dell'ANPR alle citate anagrafi, **da completare entro il 31 dicembre 2014**. Fino alla completa attuazione di detto piano, l'ANPR acquisisce automaticamente in via telematica i dati contenuti nelle anagrafi tenute dai comuni per i quali non è ancora avvenuto il subentro; il sistema è organizzato secondo modalità funzionali e operative che garantiscano la univocità dei dati stessi.

Ai sensi del comma 3 del nuovo art. 62 CAD, l'ANPR assicura **al singolo comune** la disponibilità dei dati anagrafici della popolazione residente e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco, quale ufficiale del Governo, per la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e per gli adempimenti in materia elettorale, di leva militare e di statistica; l'ANPR assicura altresì la disponibilità dei dati anagrafici e dei servizi per l'interoperabilità con le banche dati tenute dai comuni per lo svolgimento delle funzioni di competenza.

L'ANPR consente esclusivamente ai comuni la certificazione dei dati anagrafici nel rispetto di quanto previsto dall'**art. 33 del D.P.R. n. 223/1989**, anche in modalità telematica. I comuni, inoltre, possono consentire anche mediante apposite convenzioni la fruizione dei dati anagrafici da parte dei soggetti aventi diritto.

L'**art. 33 del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223** prevede, in particolare, che l'ufficiale di anagrafe rilascia a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e

lo stato di famiglia. Ogni altra posizione anagrafica può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del sindaco.

L'ANPR assicura inoltre alle pubbliche amministrazioni e agli organismi che erogano pubblici servizi l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR. Ai fini della gestione e della raccolta informatizzata dei dati dei cittadini, le pubbliche amministrazioni alle quali si applica il CAD si avvalgono esclusivamente dell'ANPR, integrata con gli ulteriori dati a tal fine necessari (art. 62, co. 5).

Il comma 6 dell'art. 62 CAD, rimette **a uno o più D.P.C.M. la definizione dei tempi e delle modalità di attuazione dell'articolo.**

La procedura di approvazione del D.P.C.M. prevede la proposta congiunta del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro delegato all'innovazione tecnologica, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'intesa con l'Agenzia per l'Italia digitale e con la Conferenza Stato-Regioni e, per gli aspetti di interesse dei comuni, con la Conferenza Stato-città nonché i pareri dell'ISTAT e del Garante per la protezione dei dati personali.

In merito ai **contenuti**, si specifica che tali decreti devono provvedere anche con riferimento a:

1. **le garanzie e le misure di sicurezza** da adottare nel trattamento dei dati personali, le modalità e i tempi di conservazione dei dati e l'accesso ai dati da parte delle pubbliche amministrazioni per le proprie finalità istituzionali secondo le modalità di fruibilità dei dati fissate dal CAD;
2. **i criteri per l'interoperabilità dell'ANPR con le altre banche dati di rilevanza nazionale e regionale**, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività (SPC) in modo che le informazioni di anagrafe, una volta rese dai cittadini, si intendano acquisite dalle pubbliche amministrazioni senza necessità di ulteriori adempimenti o duplicazioni da parte degli stessi (L'SPC è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione. Le regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività sono state dettate dal DPCM del 1 aprile 2008);
3. **l'erogazione di altri servizi resi disponibili dall'ANPR**, tra i quali il servizio di invio telematico delle attestazioni e delle dichiarazioni di nascita e dei certificati di morte, compatibile con il servizio di trasmissione telematica dei certificati di malattia.

Ai D.P.C.M. attuativi è rimessa altresì la disciplina delle **modalità di integrazione nell'ANPR dei dati dei cittadini attualmente registrati** in anagrafi istituite presso altre amministrazioni **nonché dei dati relativi al numero e alla data di emissione e di scadenza della carta di identità della popolazione residente** (art. 62, co. 4). In sede di prima applicazione, si prevede che il D.P.C.M. deve essere adottato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

Il comma 3 dell'articolo 2 del D.L. 179, con disposizione immediatamente efficace, prevede che **le comunicazioni ai comuni delle attestazioni e delle dichiarazioni di nascita e dei certificati di morte da parte della struttura sanitaria e del medico necroscopo si svolgano esclusivamente in via telematica** e rimette a un decreto interministeriale,

d'intesa con la Conferenza Stato – città, la fissazione delle relative modalità tecniche. Il comma 5, prevede che, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto 179, con regolamento governativo di esecuzione, venga **modificato il regolamento anagrafico della popolazione residente (DPR 30 maggio 1989, n. 223)**, al fine di adeguarne la disciplina alle modifiche apportate all'art. 62 del CAD.

L'articolo 2, co. 6 – modificando l'art. 32 del testo unico degli enti locali (TUEL) - prevede infine che, in caso di unione di comuni, i sindaci possono delegare, previa apposita convenzione, le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'unione o di singoli comuni associati. Rimangono ferme, in tal caso, le previsioni dell'art. 1, comma 3, e 4, comma 2, del **DPR n. 396 del 2000**.

Il citato **art. 1, comma 3** stabilisce che le funzioni di ufficiale dello stato civile possono essere delegate ai dipendenti a tempo indeterminato e, in caso di esigenze straordinarie e temporalmente limitate, a tempo determinato del comune, previo superamento di apposito corso, o al presidente della circoscrizione ovvero ad un consigliere comunale che esercita le funzioni nei quartieri o nelle frazioni, o al segretario comunale. L'**art. 4, comma 2** prevede, poi, che fino alla conclusione dei corsi di formazione, il sindaco può delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile a coloro che, alla data di entrata in vigore del regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, abbiano svolto per almeno cinque anni le funzioni di ufficiale dello stato civile ovvero le abbiano svolte per un periodo inferiore ed abbiano frequentato uno dei corsi di aggiornamento professionale organizzati dal Ministero dell'interno.

Ai fini dell'attuazione della riforma del sistema anagrafico, è disposto uno **stanziamento** di 15 milioni di euro per il 2013, di 3 milioni annui a decorrere dal 2014. In chiusura di legislatura, la **L. 228/2012** (art. 1, co. 306) ha, infine, stabilito che il Ministero dell'interno si avvale della **SO.GE.I S.p.a.** per la **progettazione, implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)**.



## Lavoro flessibile nella P.A.

*All'interno del complessivo disegno di riforma del lavoro pubblico e, più in generale, degli interventi per il contenimento delle spese di personale, si collocano le misure volte a disciplinare l'utilizzo del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, al fine di circoscriverne l'utilizzo a fronte di esigenze temporanee ed eccezionali e di contenere il rischio di abusi e precarizzazione.*

Il fenomeno dei lavoratori precari della pubblica amministrazione (intendendo per tali i lavoratori con contratto a tempo determinato e con altre forme contrattuali flessibili) si è accumulato nel tempo ed è in parte collegato al blocco del *turnover*, di cui ha spesso costituito una forma di elusione. Secondo gli ultimi dati disponibili (Conto annuale 2012 della RGS, [analisi di specifici dati nel periodo 2007-2011](#)), i precari della P.A. sono poco più di 200.000 (di cui poco più di 130.000 [precari della scuola](#)).

Le politiche sviluppate nel corso della legislatura sono state indirizzate al contenimento del fenomeno e, in prospettiva, al suo progressivo riassorbimento. In tale prospettiva, i provvedimenti più importanti sono stati, nella fase iniziale della legislatura, l'[articolo 49 del D.L. 112/2008](#) e l'[articolo 17 del D.L. 78/2009](#) (modificativi dell'[articolo 36 del D.Lgs. 165/2001](#), che ha introdotto il lavoro flessibile nella P.A.)

Il nuovo impianto normativo, nel ribadire il principio che le assunzioni avvengono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato (seguendo le apposite procedure di reclutamento previste dall'[articolo 35 del D.Lgs. 165/2001](#)), prevede la possibilità per le amministrazioni pubbliche di avvalersi, in caso di **esigenze temporanee ed eccezionali**, dei contratti flessibili previsti dal diritto civile. Ai contratti collettivi nazionali si demanda (ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine all'individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalla legge) la disciplina in materia di contratti di lavoro a tempo determinato, di contratti di formazione e lavoro, di altri rapporti formativi e di somministrazione di lavoro (alla quale comunque non è possibile ricorrere per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali), in applicazione di quanto previsto dalle rispettive normative di settore, con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Al fine di favorire la stabilizzazione del personale precario, viene riconosciuta, per gli anni 2001-2012, la possibilità di inserire, nei bandi concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato, clausole volte a valorizzare l'esperienza professionale maturata, nonché a garantire una **riserva di posti** (nel limite del 40%).

Il contrasto alla precarizzazione si è sviluppato dapprima attraverso la previsione di una **durata massima del rapporto di lavoro flessibile**, con l'introduzione del divieto per le P.A. di ricorrere all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori ai tre anni nell'arco dell'ultimo quinquennio ([articolo 49, D.L. 112/2008](#)). Successivamente, tale vincolo di utilizzo è stato rimosso (con esclusione dei contratti a tempo determinato, per i quali resta invece fermo il limite di 36 mesi previsto dalla disciplina generale di cui al [decreto legislativo 368/2001](#)) e, contestualmente, è stato introdotto l'obbligo per le P.A. di redigere un **rapporto informativo annuale** (da inviare al Parlamento) sulle tipologie di lavoro flessibile e sui lavoratori socialmente utili (LSU) utilizzati, con l'obiettivo di poter disporre di un quadro sempre aggiornato del fenomeno e di attuare più efficaci controlli ([articolo 49 del D.L. 112/2008](#)).

Al fine di responsabilizzare maggiormente i dirigenti ed assicurare, per questa via, il rispetto della normativa, è stato previsto che la violazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei contratti flessibili è fonte di **responsabilità dirigenziale**, con la conseguenza che di esse si tiene conto anche in sede di valutazione dell'operato del dirigente (ai sensi dell'[articolo 5](#)

[del D.Lgs. 286/1999](#)); inoltre, al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può essere corrisposta la retribuzione di risultato e, in caso di dolo o colpa grave, la P.A. può rivalersi sul dirigente per i danni che essa ha dovuto liquidare al lavoratore.

Vincoli puntuali all'utilizzo di rapporti di lavoro flessibili sono stati introdotti dall'**articolo 9, comma 28, del DL 78/2010**, il quale ha previsto che le P.A. (a decorrere dal 2011) possono avvalersene nel **limite del 50 per cento della spesa sostenute, per le stesse finalità, nell'anno 2009**. Il provvedimento dispone, inoltre, che tali vincoli costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, a cui devono adeguarsi le regioni, le province autonome e gli enti del S.S.N., nonché (per effetto dell'**articolo 4, commi 102 e 103, della L. 183/2011**) le Camere di commercio e gli enti locali.

Nella fase terminale della legislatura si è posto con forza il problema dei numerosi contratti a tempo determinato prossimi alla scadenza. Un ampio ed articolato quadro del fenomeno, con l'indicazione delle possibili linee di azione (nel breve termine e a regime) è stato tracciato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione nell'audizione del 5 dicembre 2012 in XI Commissione (Lavoro) della Camera. Le soluzioni prospettate hanno trovato una prima traduzione normativa con **articolo 1, commi 400-401, della L. 228/2012** (legge di stabilità 2013), che (in vista della stipulazione di un Accordo quadro volto a definire deroghe alla disciplina generale sui contratti a termine, di cui al [D.Lgs. 368/2001](#)) ha autorizzato le pubbliche amministrazioni, fermi restando i vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente e fatti salvi gli accordi decentrati eventualmente già sottoscritti, **a prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato** in essere al 30 novembre 2012, che superino il limite di 36 mesi comprensivi di proroghe e rinnovi (o il diverso termine previsto dai contratti collettivi nazionali di comparto), fino al **31 luglio 2013**, previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali. Al fine di garantire un percorso di stabilizzazione, la norma ha altresì stabilizzato la previsione normativa (per l'innanzi limitata al biennio 2011-2012, ai sensi dell'**articolo 17, commi 11-13, del D.L. 78/2009**) in base alla quale le P.A. possono prevedere, nei bandi concorsuali per le assunzioni a tempo indeterminato, una **riserva di posti** (nel limite del 40%) a favore di titolari di rapporti di lavoro a termine con la P.A. che abbiano maturato almeno tre anni di servizio.

### ***Approfondimenti***

- [Precari della scuola](#)

### ***Documenti e risorse web***

- [RGS - Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2011](#)

## Approfondimento: Precari della scuola

*La questione del precariato nella scuola è stata affrontata a più riprese con il [D.L. 134/2009](#), il [D.L. 194/2009](#) e il [D.L. 70/2011](#), che hanno introdotto, per gli anni scolastici 2009-2010, 2010-2011 e 2011-2012, particolari benefici e talune misure di razionalizzazione, con l'obiettivo di contenere l'espansione del fenomeno e promuoverne un progressivo riassorbimento. In tale contesto particolare rilievo assume il [D.L. 70/2011](#), che ha previsto un piano triennale di assunzioni a tempo indeterminato, per gli anni 2011-2013, per la copertura dei posti vacanti e disponibili.*

### **Il decreto-legge 134/2009**

Il [D.L. 134/2009](#), convertito dalla [L. 167/2009](#), ha stabilito in primo luogo che i **contratti a tempo determinato del personale della scuola non possono in alcun caso trasformarsi in rapporti di lavoro a tempo indeterminato prima dell'immissione in ruolo.**

La questione della continuità didattica e lavorativa del personale è affrontata con l'introduzione di specifici benefici, economici e di carriera, a favore dei precari già titolari di incarico annuale (o fino al termine della attività didattiche) nel precedente anno scolastico 2008-2009 (circa 18 mila lavoratori), nonché dei docenti che nell'anno scolastico 2008-2009 abbiano conseguito, attraverso graduatorie d'istituto, una supplenza temporanea di almeno 180 giorni, ai quali non sia stato rinnovato il contratto per carenza di posti disponibili.

Ai lavoratori precari in questione viene innanzitutto riconosciuta, in deroga alla normativa vigente, **precedenza assoluta nel conferimento delle supplenze** per l'anno scolastico 2009-2010 nel caso in cui, per carenza di posti disponibili, non abbiano potuto ottenere il rinnovo dell'incarico annuale.

Inoltre, si introduce la facoltà per l'amministrazione scolastica di promuovere, in collaborazione con le regioni e a valere su risorse finanziarie messe a disposizione dalle regioni medesime, specifici progetti per **attività di carattere straordinario**, di durata variabile da 3 a 8 mesi, da realizzare prioritariamente mediante l'utilizzo dei suddetti lavoratori precari, percettori di indennità di disoccupazione, ai quali può anche essere corrisposto un compenso di partecipazione.

Ai fini dell'**attribuzione del punteggio nelle graduatorie**, infine, ai suddetti lavoratori precari viene riconosciuta, indipendentemente dall'effettiva durata dell'impiego nel corso dell'anno scolastico, la valutazione dell'intero anno di servizio.

Il provvedimento, poi, ha definito le modalità di collocamento nelle graduatorie di province diverse da quella di residenza ed è ha riconosciuto la validità del titolo di abilitazione conseguito da alcune categorie di docenti ammessi con riserva a corsi abilitanti speciali. Altre disposizioni riguardano, infine, la validità di taluni concorsi a dirigente scolastico (poi abrogate dal [D.L. 170/2009](#)), il controllo sugli insegnanti che si avvalgono dei benefici di cui alla [L. 104/1992](#) (per l'assistenza a familiari disabili) che chiedano l'inserimento in una provincia diversa da quella di residenza, il recupero di risorse inutilizzate dalle scuole, l'adozione e il formato dei libri di testo, l'implementazione dell'anagrafe degli studenti e gli esami preliminari agli esami di Stato per i candidati "esterni".

## ***Il decreto-legge 194/2009***

L'**articolo 7, comma 4-ter, del decreto-legge 194/2009** (proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito dalla **legge 26 febbraio 2010, n. 25**, ha disposto la **proroga all'anno scolastico 2010-2011 dei benefici previsti dal decreto-legge 134/2009** (precedenza assoluta nel conferimento delle supplenze; partecipazione a progetti per attività di carattere straordinario promossi dalle scuole in collaborazione con le regioni; valutazione dell'intero anno scolastico per l'attribuzione del punteggio nelle graduatorie) concernenti il personale a tempo determinato della scuola titolare di incarico a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche nell'anno scolastico 2008-2009.

## ***Il decreto-legge 70/2011***

Da ultimo, interventi in materia di personale precario della scuola sono recati dall'articolo 9, commi 17-21, del **D.L. 70/2011**, convertito dalla **L. 106/2011**. In particolare, si prevede:

- la definizione di un **piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente e ATA per gli anni 2011-2013**, sulla base dei posti vacanti e disponibili (piano approvato con il DM 3 agosto 2011, che ha previsto l'assunzione di 30.300 unità di personale docente ed educativo e 36.000 unità di personale ATA per l'anno scolastico 2011-2012, nonché l'assunzione di 22.000 unità di personale docente ed educativo e 7.000 unità di personale ATA per ciascuno degli anni scolastici 2012-2013 e 2013-2014);
- la non applicazione del **D.Lgs. 368/2001** (che disciplina il contratto a tempo determinato, prevedendo, in particolare, l'automatica trasformazione del rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato nel caso rinnovi oltre il triennio) ai **contratti a tempo determinato** stipulati per il conferimento delle supplenze nella scuola;
- la stabilizzazione al **31 agosto** di ogni anno del **termine per le assunzioni a tempo indeterminato e per i provvedimenti di assegnazione o utilizzazione comunque di durata annuale del personale insegnante e ATA di ruolo** (incluse le supplenze annuali), nonché per il conferimento degli **incarichi di presidenza**;
- dall'anno scolastico 2011-2012, l'**aggiornamento delle graduatorie** degli insegnanti **ogni 3 anni**, con **possibilità di trasferimento in un'unica provincia** (in attuazione della **sentenza della Corte costituzionale n. 41 del 2011**);
- la possibilità per gli insegnanti con nomina a tempo indeterminato decorrente dallo stesso anno scolastico di chiedere il **trasferimento dopo 5 anni** di effettivo servizio nella provincia di titolarità;
- la **proroga per l'anno scolastico 2011-2012** di specifiche disposizioni del **decreto-legge 134/2009** (precedenza nelle assegnazioni delle supplenze; facoltà, per l'amministrazione scolastica, di promuovere, in collaborazione con le regioni, specifici progetti inerenti ad attività straordinarie della durata di tre mesi, prorogabili a otto; riconoscimento di specifici punteggi ai fini del collocamento nelle graduatorie ai docenti ed al personale ATA utilizzati per le supplenze temporanee o per i progetti regionali di formazione) relativamente al personale che, nel richiamato anno, non abbia potuto stipulare, per carenza di posti, contratti di supplenza della stessa tipologia di quello dell'anno precedente o, comunque, dell'ultimo anno lavorativo nel triennio precedente.

### ***Dossier pubblicati***

- Personale a tempo determinato della scuola D.L. 134/2009 - A.C. 2724 - schede di lettura e normativa di riferimento (05/10/2009)
- Personale a tempo determinato della scuola D.L. 134/2009 - A.C. 2724 - elementi per l'istruttoria legislativa (05/10/2009)
- Proroga di termini previsti da disposizioni legislative - D.L. 194/2009 - A.C. 3210 - Schede di lettura - Seconda edizione (17/02/2010)
- Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia - D.L. 70/2011 - A.C. 4357 - Schede di lettura (art. 9, commi 17-21: Personale insegnante e ATA) (20/05/2011)

## Organizzazione ed efficienza della pubblica amministrazione

*Sono numerose, tra le disposizioni legislative intervenute nel corso della XVI legislatura, quelle riconducibili, in tutto o in parte, a finalità di razionalizzazione e di maggiore efficienza delle amministrazioni pubbliche. Molti interventi hanno inciso in misura ampia sugli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, prevedendo riduzioni e riordini delle strutture con prevalente finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.*

In apertura della XVI legislatura, il **D.L. 85/2008** e la **L. 172/2009** sono intervenuti **sull'organizzazione del governo**, stabilizzando a **13** il numero complessivo dei **ministeri** ed operando una **riallocazione di competenze** tra i ministeri e tra questi e la Presidenza del Consiglio, in attuazione della riforma approvata sul finire della precedente legislatura (su cui si rinvia **L'organizzazione del Governo**).

### **Riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni centrali**

Anche nella XVI legislatura, al pari di quanto accaduto negli anni precedenti, sono state adottate dal Parlamento, su impulso del Governo, **misure strutturali** finalizzate all'effettivo contenimento dei costi e alla razionalizzazione della spesa degli apparati pubblici centrali e periferici, da attuare mediante un **processo di riorganizzazione e di accorpamento** delle amministrazioni centrali.

Tale processo è stato scandito da molteplici misure, che hanno disposto, in una logica incrementale, un progressivo ridimensionamento degli assetti organizzativi delle **amministrazioni dello Stato (incluse le agenzie)** e di **varie categorie di enti pubblici** (enti di ricerca, enti pubblici non economici, enti ex **art. 70, co. 4, D.lgs. 165/2001**). Il programma è stato inaugurato dall'**art. 74 del decreto-legge 112/2008**, che ha disposto a carico delle amministrazioni citate, entro il 31 maggio 2009, la **riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale** (non inferiore al 20%) e **di quelli di livello non generale** (non inferiore al 15%); la corrispondente **riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale**; e, da ultimo una riduzione della dotazione del personale **non dirigenziale** (non inferiore al 10% della spesa complessiva). I ministeri possono effettuare le riduzioni delle dotazioni mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e provvedere ad una nuova distribuzione degli uffici dirigenziali non generali mediante i decreti ministeriali di cui all'**art. 4, D.lgs. 300/1999**. Nel prosieguo della legislatura, per le medesime strutture amministrative sono state previste:

- una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale (non inferiore al 10%) e delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non, ad opera dell'**art. 2, commi 8-bis e 8-sexies del D.L. 194/2009**, da realizzare entro il 30 giugno 2010;
- una riduzione di misura identica a quella precedente, prevista dall'**art. 1, commi 3-5, D.L. 138/2011**, entro il 31 marzo 2012;
- infine, una ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale (non inferiore al 20%) con parallelo ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale dirigenziale, nonché la riduzione del 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale, disposte dall'**art. 2, commi 1-2, D.L. 95/2012**, da concludere entro il 31 ottobre 2012.

Uno specifico programma di riduzione è stato fissato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (**art. 2, co. 7-bis, D.L. 194/2009**), nonché per il Ministero dell'economia e delle finanze e le agenzie fiscali (**art. 23-quinquies, D.L. 95/2012**). Inoltre, le singole misure hanno escluso dall'applicazione specifiche strutture all'interno delle amministrazioni



interessate (ad es, quelle del comparto sicurezza e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

La sanzione per le **amministrazioni inadempienti** alle singole scadenze è costituita dal **divieto di procedere ad assunzioni** di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

All'esito delle procedure di razionalizzazione delle strutture, in chiusura di legislatura, l'**art. 2, co. 10, D.L. 95/2012** ha previsto l'adozione da parte delle amministrazioni interessate, ed una volta effettuate le riduzioni stabilite, di **nuovi regolamenti di organizzazione**. I criteri da seguire nella ridefinizione delle strutture riguardano la **concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali**, eliminando eventuali duplicazioni; la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo; **l'unificazione delle unità che svolgono funzioni logistiche e strumentali**, anche mediante la conclusione di appositi accordi tra amministrazioni, la tendenziale eliminazione degli incarichi dirigenziali di studio, consulenza e ricerca.

Per accelerare il processo e fino al 28 febbraio 2013, i regolamenti dei ministeri possono essere adottati con D.P.C.M., in deroga alla procedura ordinaria dei regolamenti di delegificazione previsti **exart. 4, D.lgs. 300/1999**.

### ***Riordino degli organismi collegiali***

Al fine di eliminare duplicazioni organizzative e funzionali e favorire una maggiore efficienza dei servizi e la razionalizzazione delle procedure, l'**articolo 68 del D.L. 112/2008** reca (commi 1-4) disposizioni volte ad accelerare il **processo di riordino** degli **organismi collegiali** operanti presso le **pubbliche amministrazioni**, già inaugurato nella XV legislatura.

Il **riordino** degli **organi collegiali ed altri organismi**, comunque denominati, anche monocratici, **delle amministrazioni pubbliche** – fatta eccezione per le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale – è stato disposto dall'**art. 29 del D.L. 223/2006** anche mediante **soppressione** o **accorpamento delle strutture**, da realizzare con appositi regolamenti di delegificazione per gli organismi previsti dalla legge o da regolamento e, per i restanti, con d.P.C.M. su proposta del Ministro competente. Il meccanismo di riordino è affiancato dalla **possibilità**, su iniziativa della Presidenza del Consiglio di concerto dell'amministrazione competente, **di prorogare** la durata dell'organismo, in base alla valutazione della perdurante utilità di quest'ultimo.

Con le disposizioni citate è **attenuata la possibilità di proroga** per gli organismi collegiali, individuando con criteri più ampi le categorie di organismi per i quali tale possibilità è esclusa, nonché è stabilita in **due anni il termine** di durata massima della **proroga**.

Contestualmente, è disposta in via generale la **soppressione** delle **strutture amministrative** che svolgono prevalentemente **attività a contenuto tecnico** e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche. Le competenze degli organismi soppressi sono trasferite alle Amministrazioni svolgenti funzioni omogenee. In particolare, la soppressione è prevista per: l'Alto commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, l'Alto commissario per la lotta alla contraffazione e la Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica.

Per gli organi collegiali non soppressi, l'**art. 6, co. 1, del D.L. 78/2010**, ha previsto, la **natura esclusivamente onorifica della partecipazione** con l'effetto che la stessa partecipazione può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto

dalla normativa vigente e che eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

Ritorna sulla materia l'**articolo 12, comma 20, del D.L. 95/2012** che dispone, a decorrere dalla scadenza del mandato, il **definitivotrasferimento alle amministrazioni competenti delle attività svolte da organismi collegiali** in regime di proroga, precludendone pertanto l'ulteriore prorogabilità.

Sono stati **esclusi** alcuni organi collegiali, specificando che ai loro componenti non spetti alcun emolumento o indennità. Si tratta di: Osservatorio nazionale dell'associazionismo; Osservatorio nazionale per il volontariato; Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; Consulta nazionale per il servizio civile; Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile; Comitato nazionale di parità e Rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità.

Il medesimo **D.L. 95/2012, all'articolo 7, co. 3**, provvede alla soppressione di alcune **strutture di missione** operanti presso la **Presidenza del Consiglio** dei Ministri. Si tratta, in particolare, della **Segreteria tecnica dell'unità per la semplificazione e la qualità della regolazione**, del **Progetto opportunità delle Regioni in Europa (PORE)** e dell'**Unità per l'e-government e l'innovazione per lo sviluppo**. L'intervento soppressivo era stato anticipato nel corso della XVI legislatura da altre misure in ogni caso dirette a **ridurre i costi derivanti dalla istituzione e dal funzionamento** di tali strutture (si v. **art. 10, D.L. 59/2008** e **art. 3, co. 1, D.L. 78/2010**).

### ***Razionalizzazione degli uffici periferici del Governo***

Uno dei punti qualificanti del programma di contenimento della spesa pubblica è costituito dalla razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e dalla loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale. Si tratta di un obiettivo perseguito da anni e i cui tentativi di riforma non hanno dato buon esito.

Da ultimo, l'**articolo 10 del D.L. 95/2012** ha disposto una complessiva riorganizzazione delle Prefetture – Uffici territoriali del Governo, che prevede:

- la costituzione di un **ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato** per garantire la rappresentanza unitaria;
- l'**esercizio unitario delle funzioni strumentali e logistiche** (gestione del personale, economato, contratti, uso immobili, ecc.) di tutte le strutture periferiche delle amministrazioni statali, mediante attribuzione delle singole funzioni ad un unico ufficio che ne assume responsabilità diretta ed esclusiva. L'esercizio unitario deve assicurare la riduzione di almeno il 20 per cento della spesa;
- mantenimento della **circostrizione provinciale** quale ambito territoriale di riferimento.

Per l'attuazione del riordino è prevista l'adozione di un regolamento di delegificazione, previo parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione; l'atto non è stato adottato entro tale termine.

Una riorganizzazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali era già prevista dall'**art. 74, co. 3, D.L. 112/2008**, che disponeva la rideterminazione della rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, la riorganizzazione delle esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo nel rispetto delle procedure previste dall'**articolo 1, comma 404, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296**.

## ***Atri interventi a carattere generale***

Tra gli ulteriori interventi che hanno inciso sugli assetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, si ricordano anche:

- l'**art. 26 del D.L. 112/2008** successivamente modificato dall'**art. 17, co. 1-9, D.L. 78/2009** e dall'**art. 10-bis, D.L. 194/2009**, che ha disciplinato il procedimento per la **soppressione degli enti pubblici non economici** (si v. [Riordino degli enti pubblici](#));
- le disposizioni introdotte dall'**articolo 4, commi 1-5, D.L. 95/2012** relative allo **scioglimento**, o in alternativa, **l'alienazione delle società controllate direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni** che erogano servizi quasi esclusivamente a favore di queste e alla riduzione dei membri dei **consigli di amministrazione delle società pubbliche**; con l'**art. 2, comma 20-quater, lett. d), D.L. 95/2012**, si dispone un tetto ai compensi degli amministratori investiti di particolari cariche e dei trattamenti economici dei dipendenti delle società non quotate direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, novellando l'**art. 23-bis del D.L. 201/2011** (si v. [Le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche](#));
- l'**art. 3 del D.L. 179/2012**, che prevede [Il riordino del Sistema statistico nazionale](#).

Con la finalità di garantire maggiore efficienza all'operato delle pubbliche amministrazioni, si segnalano le disposizioni contenute nella **legge 15/2009 (A.C. 2031)** che fra l'altro delega il Governo a disciplinare il **sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale dipendente**. A tal fine, viene introdotto l'obbligo, per tutte le amministrazioni pubbliche, di predisporre un sistema di indicatori di produttività per la valutazione del rendimento del personale, correlati agli obiettivi assegnati e alla pianificazione strategica. Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) viene attribuito il compito di redigere una **relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati alle imprese e ai cittadini dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali**; e di promuovere lo svolgimento di una conferenza annuale sui servizi da queste prestate.

Tra gli interventi finalizzati al contenimento della spesa, si annoverano varie disposizioni che direttamente mirano: a **limitare** o condizionare specifiche **voci di spesa corrente** delle amministrazioni (spese di consulenza, di rappresentanza, auto di servizio, corrispondenza postale e telefonia, locazione e manutenzione di immobili etc.); a **razionalizzare il sistema di acquisto** di beni e servizi (si v. [La razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti della P.A.](#)) o ad introdurre **limiti massimi alle retribuzioni** e agli emolumenti a carico delle pubbliche amministrazioni (si v. [Dirigenza pubblica](#)).

## ***Approfondimenti***

- [Il riordino del Sistema statistico nazionale](#)

## ***Dossier pubblicati***

- [Le leggi - D.L. 6 luglio 2012, n. 95 'Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario', convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 Schede di lettura \(Articoli da 1 a 12\) - Articolo 2, commi 1-2 e 5-20bis \(10/09/2012\)](#)

## ***Documenti e risorse web***

- Direttiva n. 24 del 10 settembre 2012 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, "Spending review - Riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni
- CNEL - Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (13 dicembre 2012)
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione - Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione - Anni 2010-2012

## Approfondimento: Il riordino del Sistema statistico nazionale

Il **Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)** è stato istituito dal **D.Lgs. n. 322 del 1989** al fine di razionalizzare la produzione e la diffusione dell'informazione statistica ufficiale mediante un disegno di coordinamento organizzativo e funzionale che coinvolge l'intera organizzazione pubblica.

Una posizione centrale del SISTAN è riservata **all'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)** che si pone quale punto di riferimento di tutta l'attività, e al quale sono innanzitutto affidate le tradizionali attribuzioni in materia di elaborazione statistica, dall'esecuzione dei censimenti e di altre importanti rilevazioni (ad esempio, le indagini campionarie sulle famiglie e sulle imprese), alla pubblicazione e diffusione delle ricerche e degli studi effettuati da esso o da altri uffici del SISTAN che non possono provvedervi direttamente. In particolare, gli uffici di statistica presso le amministrazioni centrali dello Stato e presso le aziende autonome sono posti alle dipendenze funzionali dell'ISTAT, il quale esercita poteri di indirizzo e coordinamento nei confronti degli uffici statistici regionali e delle province autonome.

In particolare, l'ISTAT è un **ente pubblico dotato di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile**, di recente oggetto di riordino ad opera del **D.P.R. n. 166 del 7 settembre 2010** che, all'**art. 2**, ne disegna i **compiti**, prevedendo che, quelli **di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 322/1989** vengano esercitati anche al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 223/2009, relativo alle statistiche europee; nel regolamento (CE) n. 177/2008, che istituisce un quadro comune per i registri di imprese utilizzati a fini statistici e ai principi contenuti nella raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005, relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità della autorità statistiche nazionali e comunitarie. Nell'ambito di tale contesto, l'ISTAT, ai sensi del citato art. 2, provvede inoltre:

- a mantenere i rapporti con enti ed uffici internazionali operanti nel settore dell'informazione statistica, a coordinare tutte le attività connesse allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee e a fungere da interlocutore della Commissione europea per le questioni statistiche;
- allo svolgimento dell'attività di formazione e qualificazione professionale per i dirigenti ed il personale dell'ISTAT e delle pubbliche amministrazioni, per gli operatori e per gli addetti al Sistema statistico nazionale e per altri soggetti pubblici e privati;
- a definire i metodi e i formati da utilizzare da parte delle pubbliche amministrazioni per lo scambio e l'utilizzo in via telematica dell'informazione statistica e finanziaria, nonché a coordinare modificazioni, integrazioni e nuove impostazioni della modulistica e dei sistemi informativi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per raccogliere informazioni utilizzate o da utilizzare per fini statistici.

Si fa presente che il quadro normativo europeo di riferimento comprende, oltre a quelli sopra riportati, svariati altri regolamenti e direttive comunitarie, relativi alla produzione statistica ufficiale nei diversi settori della vita economica e sociale, quali le statistiche economiche congiunturali e strutturali, nonché di conti nazionali, prezzi al consumo, occupazione e disoccupazione.

In aggiunta a quanto sopra riportato, è opportuno aver presente che l'Istat fornisce anche dati e prodotti dell'**Eurostat (Ufficio Statistico dell'Unione Europea)** tramite l'**ESDS (European Statistical Data Support)**. L'Eurostat è una Direzione Generale della Commissione Europea che raccoglie ed elabora dati dagli Stati membri a fini statistici, promuovendo il processo di armonizzazione della metodologia statistica tra gli Stati membri e fornendo all'Unione Europea un servizio informativo statistico basato sui dati comparabili tra Paesi e

regioni.

In materia è intervenuto l'**art. 3 del D.L. 179/2012**, che, al comma 4, demanda a un **regolamento governativo di delegificazione**, da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, **la riforma dell'organizzazione del Sistema statistico nazionale**, dettando i relativi principi.

Il provvedimento deve essere adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza unificata e previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

I **principi e criteri direttivi** indicati tendono a implementare il funzionamento dell'apparato statistico al fine di perseguire le seguenti specifiche finalità:

- rafforzare l'indipendenza professionale dell'ISTAT e degli enti e degli uffici di statistica del SISTAN;
- migliorare gli assetti organizzativi dell'ISTAT e rafforzarne i compiti di indirizzo e coordinamento tecnico-metodologico;
- favorire l'armonizzazione del funzionamento del SISTAN con i principi europei in materia di organizzazione e di produzione delle statistiche ufficiali;
- semplificare e razionalizzare la procedura di adozione del Programma Statistico Nazionale e la disciplina in materia di obbligo a fornire i dati statistici;
- migliorare i servizi resi al pubblico dal SISTAN;
- adeguare alla normativa europea e alle raccomandazioni internazionali la disciplina in materia di tutela del segreto statistico, di protezione dei dati personali e amministrativi oggetto di trattamento per finalità statistiche.

Parallelamente, il **D.L. 179/2012** (art. 3, co. 6) prevede la reistituzione della **Commissione per la garanzia dell'informazione statistica**, riscrivendo l'**art. 12 del D.Lgs. n. 322/1989**, recante la relativa disciplina. Tale Commissione, infatti, avrebbe dovuto essere soppressa alla scadenza, in base alle disposizioni del decreto-legge sulla cd. *spending review* (**art. 12, comma 20, D.L. 95/2012**). In particolare:

- viene modificato il nome della Commissione, che diviene Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica;
- viene meno il riferimento esplicito all'istituzione della Commissione presso la Presidenza del Consiglio, anche se le funzioni di segreteria restano affidate al Segretariato generale presso la Presidenza, che istituisce a tal fine una struttura di segreteria (e non più un ufficio che può avvalersi di esperti esterni);
- le funzioni dell'organo restano sostanzialmente invariate, anche se viene meno il riferimento esplicito alla vigilanza sulla qualità delle metodologie statistiche e delle tecniche informatiche adottate e vengono diversamente delineate le funzioni in materia di segreto statistico e tutela dei dati personali;
- il numero dei membri della Commissione è ridotto da 9 a 5;
- è ripristinata la disposizione che disciplina la durata in carica dei membri, determinata in 5 anni, e prevede la non confermabilità. Il testo originario dell'**art. 12, comma 5 del D.Lgs. 322/1989** prevedeva che i membri della commissione durassero in carica **sei anni** senza possibilità di essere confermati. Successivamente il regolamento per il riordino degli organismi operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui al **DPR 14 maggio 2007, n. 84**, all'art. 6 ha previsto la soppressione di tale comma.
- è previsto che la **partecipazione alla Commissione è gratuita** e che gli eventuali



**rimborsi spese** per la partecipazione dei membri alle **riunioni** sono a carico dell'ISTAT.

## Previdenza nel pubblico impiego

*Nel settore della previdenza pubblica sono state a più riprese modificate le norme relative alla permanenza in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, è stata riconosciuta alle amministrazioni la facoltà di risolvere il rapporto di lavoro dopo 40 anni di servizio effettivo ed è stata introdotta l'anticipazione del TFR. Inoltre, a seguito della sentenza di condanna della Corte di giustizia delle Comunità europee, si è provveduto ad innalzare l'età pensionabile delle dipendenti del pubblico impiego.*

### **Permanenza in servizio oltre i limiti di età**

L'**articolo 72 del D.L. 112/2008** aveva rimesso alla valutazione dell'amministrazione di appartenenza il riconoscimento della possibilità per i dipendenti pubblici di **permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo** (in precedenza la scelta di permanere in servizio era rimessa unicamente al dipendente, configurandosi pertanto come diritto soggettivo). L'amministrazione era tenuta a valutare la richiesta in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, tenendo conto di vari parametri (quali la particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in specifici ambiti e l'efficiente andamento dei servizi). La domanda di permanenza in servizio doveva essere presentata all'amministrazione di appartenenza dai 24 ai 12 mesi precedenti il compimento del limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Successivamente, l'**articolo 1, comma 17, del D.L. 138/2011**, ha stabilito che la facoltà di trattenimento in servizio viene **esercitata unilateralmente dall'amministrazione** sulla base della semplice disponibilità del dipendente e non più su sua richiesta.

Da ultimo, nel quadro della riforma previdenziale attuata con il **D.L. 201/2011** (riforma Fornero), **l'istituto è stato di fatto abrogato** (articolo 24, comma 14).

### **Risoluzione del rapporto di lavoro**

L'**articolo 72 del D.L. 112/2008**, così come modificato dall'articolo 17, commi 35-*novies* e *decies* del **D.L. 78/2009**, ha riconosciuto la facoltà per le pubbliche amministrazioni, per il triennio 2009-2011, di **risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro** nel caso in cui il dipendente (compresi i dirigenti) abbia maturato un'**anzianità contributiva pari a 40 anni** (con un preavviso di sei mesi e fermo restando quanto previsto dalla disciplina vigente in materia di decorrenze dei trattamenti pensionistici). Viene specificato che tale facoltà rientra nei poteri di organizzazione della P.A. ai sensi dell'**articolo 5 del D.Lgs. 165/2001**.

La nuova disciplina non trova applicazione nei confronti dei magistrati, dei professori ordinari e dei dirigenti medici responsabili di struttura complessa.

Successivamente, l'**articolo 16, comma 11, del D.L. 98/2011**, ha previsto che, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro derivante dall'esercizio della facoltà richiamata, la pubblica amministrazione non debba fornire ulteriori motivazioni, qualora essa abbia preventivamente determinato in via generale appositi criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna, sottoposto al visto dei competenti organi di controllo. Specifici criteri e modalità applicative per i dipendenti dei comparti sicurezza, difesa ed esteri, sono rimessi ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Da ultimo l'**articolo 1, comma 16, del D.L. 138/2011**, ha disposto la **proroga dell'applicazione dell'istituto per il triennio 2012-2014** (così come anche confermato dall'**articolo 24, comma 20, del D.L. 201/2011**).

### **Trattamenti di fine servizio (TFR) e di fine rapporto (TFS)**

L'**articolo 4, commi 4 e 5, del D.L. 185/2008**, ha esteso ai dipendenti pubblici la possibilità (già riconosciuta ai dipendenti del settore privato) di ottenere l'**anticipazione del trattamento di fine rapporto** in determinati casi. L'attuazione della nuova disciplina è rimessa a un decreto ministeriale (fin qui non emanato).

L'**articolo 12 del D.L. 78/2010** ha disposto la corresponsione dei TFS in forma rateale. In particolare, i TFS (comunque denominati) spettanti in seguito a cessazione di servizio vengono erogati:

- in un unico importo annuale, qualora l'ammontare complessivo, al lordo delle trattenute fiscali, sia complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro;
- in due importi annuali, qualora l'ammontare sia complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso, il primo importo erogato sarà pari a 90.000 euro, il secondo sarà pari all'ammontare residuo;
- in tre importi annuali, qualora l'ammontare sia pari o superiore a 150.000 euro. In tal caso, il primo importo erogato rata sarà pari a 90.000 euro, il secondo a 60.000 euro ed il terzo all'ammontare residuo.

Il provvedimento, inoltre, ha applicato a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con effetto sulle anzianità contributive maturate dal 1° gennaio 2011, seppur con il principio del *pro-rata temporis*, il **regime del trattamento di fine rapporto (TFR)** (di cui all'articolo 2120 del codice civile), in sostituzione dei trattamenti di fine servizio (e delle indennità equipollenti), per tutti i dipendenti assunti entro il 31 dicembre 2000 i quali non abbiano optato per il TFR stesso. La Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 223/2012**, ha tuttavia dichiarato illegittima tale norma (peraltro successivamente abrogata dall'articolo 1, commi 98-101, della **L. 228/2012**), con ciò ripristinando la piena applicazione dei regimi di trattamento di fine servizio (comunque denominati) già vigenti per i dipendenti pubblici anteriormente al 1° gennaio 2011.

Specifiche norme sui termini per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici sono state introdotte dall'**articolo 1, commi 22-23 e 32, del D.L. 138/2011**.

In primo luogo si prevede un posticipo di 6 mesi per i TFS riconosciuti per raggiungimento dei limiti di età o di servizio e per il collocamento a riposo d'ufficio previsti dagli ordinamenti di appartenenza (per i quali nella normativa previgente non era previsto alcun posticipo). Inoltre, si incrementa a 24 mesi il posticipo (rispetto ai 6 previsti dalla legislazione previgente), per i TFS erogati per altre cause (es. dimissioni, licenziamento). Per i soggetti che abbiano maturato i requisiti per il pensionamento prima della data di entrata in vigore del decreto-legge (13 agosto 2011) e per i dipendenti del comparto scuola che maturino i medesimi requisiti entro il 31 dicembre 2011 resta ferma la disciplina previgente.

Infine, sono stati modificati i criteri di calcolo delle pensioni e dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) nell'ipotesi in cui il dipendente pubblico sia stato titolare di un incarico dirigenziale per un periodo inferiore al minimo generale di tre anni (richiesto dall'**articolo 19, comma 2, del D.Lgs. 165/2001**), a causa del conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo. In sostanza, la norma ha lo scopo di evitare che nel caso in cui al momento del collocamento a riposo il dipendente sia titolare di un incarico dirigenziale inferiore a 3 anni, lo stipendio erogato nel periodo dell'incarico sia preso come parametro di riferimento ai fini del calcolo della base pensionabile. La disposizione si applica agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge e, qualora abbiano una decorrenza successiva al 1° ottobre 2011, anche agli incarichi conferiti precedentemente.

## ***Età pensionabile delle donne***

Con la [sentenza del 13 novembre 2008](#), emessa a seguito della procedura di infrazione avviata nel luglio 2005 dalla Commissione europea, la **Corte di giustizia delle Comunità europee** ha condannato l'Italia per aver mantenuto in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne.

In relazione a tale sentenza, la **Commissione di studio sulla parificazione dell'età pensionabile**, istituita nell'ambito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ha prodotto, il 23 febbraio 2009, una [relazione](#) in ordine al recepimento della pronuncia della Corte di giustizia.

Con l'[articolo 22-ter del D.L. 78/2009](#), il legislatore ha inteso dare attuazione alla richiamata sentenza, modificando la disciplina relativa ai requisiti anagrafici richiesti ai fini del diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia delle lavoratrici dipendenti. In sostanza, la norma ha disposto l'incremento di un anno dell'età anagrafica richiesta (quindi 61 anni) ai fini della pensione di vecchiaia a decorrere dal 2010, prevedendo altresì ulteriori incrementi di un anno per ogni biennio successivo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, fino al raggiungimento dei **65 anni, a regime, nel 2018**.

Successivamente, l'[articolo 12, comma 12-sexies, del D.L. 78/2010](#), modificando in parte l'articolo 22-ter, ha disposto che il raggiungimento del requisito anagrafico dei 65 anni ai fini del riconoscimento della pensione di vecchiaia operi a regime a decorrere dal 1° gennaio 2012, quindi con un incremento anagrafico pari a quattro anni (in luogo del sistema di incrementi progressivi previsti in precedenza dallo stesso articolo 22-ter). Tale limite è stato innalzato a **66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2012** dall'[articolo 24 del D.L. 201/2011](#) (Riforma Fornero), il quale, attuando una revisione complessiva del sistema pensionistico, ha ridefinito i **requisiti anagrafici** per il pensionamento di vecchiaia a decorrere, appunto, dal 1° gennaio 2012, anche per i pubblici dipendenti.

### ***Approfondimenti***

- [Sentenza della Corte di giustizia UE sull'età pensionabile delle dipendenti pubbliche](#)

### ***Documenti e risorse web***

- [Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Relazione sulla parificazione dell'età pensionabile \(23/2/2009\)](#)

## **Approfondimento: Sentenza della Corte di giustizia UE sull'età pensionabile delle dipendenti pubbliche**

Con la [sentenza del 13 novembre 2008](#), emessa a seguito della procedura di infrazione avviata nel luglio 2005 dalla Commissione europea, la **Corte di giustizia delle Comunità europee** ha condannato l'Italia per aver mantenuto in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne.

Nell'avviare la procedura di infrazione, la Commissione europea ha sostenuto che il regime gestito dall'INPDAP è un regime c.d. *professionale* al quale si applicano la [direttiva 86/378/CEE](#), e successive modifiche, nonché l'articolo 141 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), i quali vietano qualsiasi discriminazione retributiva in base al sesso. Conseguentemente, il sistema pensionistico definito in Italia per il pubblico impiego è stato ritenuto un regime discriminatorio in quanto stabilisce che l'età pensionabile sia di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne.

La Commissione europea ha dapprima invitato l'Italia ad adottare i provvedimenti necessari a conformarsi al principio di non discriminazione e successivamente adito la Corte di giustizia.

La Corte ha ricordato preliminarmente che, al fine di valutare se una pensione di vecchiaia rientri nell'ambito applicativo dell'articolo 141 del Trattato, assume carattere determinante il c.d. "criterio dell'impiego", ovvero il criterio relativo alla constatazione che la pensione è corrisposta al lavoratore per il rapporto di lavoro che lo unisce all'ex datore di lavoro.

Inoltre, sulla base di una giurisprudenza comunitaria consolidata, è stato rilevato che un regime pensionistico di vecchiaia deve essere considerato *retribuzione* qualora ricorrano i seguenti requisiti:

- la pensione interessa soltanto una categoria particolare di persone;
- la pensione è direttamente funzione degli anni di servizio prestati;
- l'importo viene calcolato in base all'ultimo stipendio del dipendente.

Dopo aver esaminato il regime della pensione di vecchiaia gestita dall'INPDAP, la Corte di giustizia ha constatato che:

- a) i dipendenti pubblici che beneficiano del regime previdenziale INPDAP costituiscono una categoria particolare di lavoratori;
- b) la pensione erogata dall'INPDAP viene calcolata con riferimento al numero degli anni di servizio prestati dal dipendente ed allo stipendio base percepito da quest'ultimo prima del suo pensionamento;
- c) la base di calcolo della pensione INPDAP risponde ai criteri stabiliti dalla Corte in precedenti sentenze ai fini della qualificazione della pensione come retribuzione.

La Corte ha pertanto concluso che la pensione versata in forza del regime INPDAP costituisce una forma di retribuzione ai sensi dell'articolo 141 del Trattato e che la fissazione di un requisito di età variabile secondo il sesso per la concessione della pensione di vecchiaia (che costituisce una retribuzione ai sensi del citato articolo 141) è in contrasto con il principio della parità retributiva tra uomini e donne.

La sentenza non ha accolto, tra l'altro, l'argomento fornito dalla Repubblica italiana secondo

il quale la fissazione, ai fini del pensionamento, di una età diversa in relazione al sesso è giustificata dall'obiettivo di eliminare discriminazioni a danno delle donne. In proposito, è stato evidenziato dalla Corte che la fissazione di una età diversa per la pensione di vecchiaia non è tale da compensare gli svantaggi ai quali sono esposte le carriere dei dipendenti pubblici di sesso femminile.

La Corte ha pertanto concluso che, mantenendo in vigore una normativa in forza della quale i dipendenti pubblici hanno diritto a percepire la pensione di vecchiaia a età diverse a seconda che siano uomini o donne, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi di cui all'articolo 141 del Trattato.



## Riduzione degli organici e limitazioni del turn-over

*All'interno del complessivo disegno di riforma del lavoro pubblico e, più in generale, degli interventi per il contenimento delle spese di personale, si collocano le misure volte alla ridefinizione delle dotazioni organiche e alla limitazione del turn-over, che nel corso della legislatura sono state progressivamente rafforzate.*

### **Rideterminazione degli organici**

Il ridimensionamento degli assetti organizzativi delle amministrazioni statali e di varie categorie di enti pubblici nazionali secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità è stato perseguito attraverso una lunga serie di provvedimenti. Tali interventi sono stati caratterizzati dalla progressiva riduzione degli uffici dirigenziali (di livello generale e non generale) e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, fissando di volta in volta obiettivi e limiti temporali entro i quali le P.A. erano chiamate ad adempiere. Al fine di assicurare l'effettiva attuazione delle norme, è stato previsto il divieto di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto, per le amministrazioni inadempienti.

In primo luogo, con l'**articolo 74 del D.L. 112/2008** è stata operata una riduzione del 20% degli uffici dirigenziali di livello generale e del 15% di quelli di livello non generale, da effettuarsi entro il 30 novembre 2008 (per i soli Ministeri tale termine è stato successivamente differito, dal **D.L. 207/2008**, al 31 maggio 2009). Entro la stessa data è stata altresì prevista la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (ad esclusione di quelle degli enti di ricerca) nella misura del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico; è inoltre stato ridotto il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e sono state riorganizzate le strutture periferiche delle amministrazioni.

Ulteriori riduzioni del 10% degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, nonché dell'organico di personale non dirigenziale (sulla base delle riduzioni già operate dal **D.L. 112/2008**) sono state previste dall'**articolo 2, comma 8-bis, del D.L. 194/2009** e, successivamente, dall'**articolo 1, commi 3-5, del D.L. 138/2011** (da effettuarsi entro il 31 marzo 2012, sulla base delle riduzioni operate dal **D.L. 194/2009**).

Infine, l'**articolo 2, comma 1, del D.L. 95/2012**, ha disposto la riduzione, con specifiche eccezioni (comparto sicurezza, magistratura personale amministrativo degli uffici giudiziari, Presidenza del Consiglio dei Ministri e personale già interessato dalle riduzioni di cui al **D.L. 87/2012**), degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato in misura non inferiore al 20% per il personale dirigenziale (di livello generale e non generale) e del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale, da definire con specifici D.P.C.M. entro il 31 ottobre 2012 (che non risultano ancora essere stati pubblicati sulla G.U.). Tali riduzioni si applicano agli uffici e alle dotazioni organiche risultanti a seguito degli interventi già disposti, da ultimo, dal **D.L. 138/2011**. Per le unità di personale in soprannumero all'esito delle riduzioni previste, fermo restando il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo (compresi i trattenimenti in servizio), si prevede il pensionamento anticipato (a determinate condizioni), il passaggio al *part-time*, l'avvio di procedure di mobilità e la ricollocazione presso altre P.A. con vacanze di organico; il personale non riassorbibile viene dichiarato in esubero (comunque entro e non oltre il 30 giugno 2013).

### **Limitazioni al turn-over**

Parallelamente alle riduzioni degli uffici e degli organici, nel corso della legislatura si sono rafforzati gli interventi volti al contenimento delle spese per il personale delle pubbliche amministrazioni, soprattutto attraverso limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.

In primo luogo, il **D.L. 78/2010** (articolo 9, commi 5-12) ha esteso al 2012 e 2013 i limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (con regimi particolari per i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per gli enti di ricerca) già previste (per gli anni 2010 e 2011) dalla legislazione vigente (**articolo 3, comma 102, della L. 244/2007** e **articolo 66, comma 7, del D.L. 112/2008**), consentendo di assumere (previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità) unicamente entro il limite del 20% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (limite che passa al 50% nel 2014 e al 100% dal 2015)

Per quanto riguarda il personale a tempo determinato e i **rapporti di lavoro flessibili** (in convenzione, contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione lavoro e altri rapporti formativi, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio), il medesimo decreto-legge (articolo 9, comma 28) ha previsto che le P.A. (a decorrere dal 2011) possono avvalersene nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Il provvedimento stabilisce, altresì, che tali vincoli costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica, a cui devono pertanto deguarsi le regioni, le province autonome e gli enti del S.S.N., nonché (per effetto dell'articolo 4, commi 102 e 103, della **legge 183/2011**) le Camere di commercio e gli enti locali.

Specifiche disposizioni volte a consentire l'assunzione di personale a tempo indeterminato relativo a cessazioni verificatesi in anni precedenti (assunzioni a cui le P.A. non hanno provveduto entro i termini inizialmente previsti) sono state previste dai decreti-**legge 98/2011** (articolo 16) e 216/2011 (articolo 1).

Uno specifico filone normativo (soprattutto l'**articolo 76 del D.L. 112/2008**, gli articoli 9 e 14 del **D.L. 78/2010**, entrambi oggetto di successivi interventi di modifica ed integrazione, nonché l'**articolo 16 del D.L. 95/2012**) ha riguardato i limiti alle **assunzioni di personale negli enti locali**, secondo specifici parametri di virtuosità legati anche al rispetto del Patto di stabilità interno.

Da ultimo, il **D.L. 95/2012** (articolo 14) è nuovamente intervenuto sui limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato (già definiti dal **D.L. 78/2010**), da un lato disponendo la **proroga al 2014 del tetto di spesa del 20%** rispetto alla spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente (limite che passa al 50% nel 2015 e al 100% dal 2016); dall'altro prevedendo l'**estensione dei limiti alle assunzioni ai Corpi di polizia e ai vigili del fuoco**.

### ***Approfondimenti***

- **Personale delle Università e degli Enti di ricerca**
- **Personale degli enti locali**

## Approfondimento: Personale delle Università e degli Enti di ricerca

Per quanto attiene il contenimento delle spese per il personale delle Università e degli Enti di ricerca, nel corso della XVI Legislatura sono stati emanati vari provvedimenti volti a limitare le facoltà assunzionali, peraltro attraverso una disciplina speciale rispetto a quella generale.

Anche in questo caso la principale norma è da rintracciare nel **D.L. 112/2008**, il cui articolo 66, comma 13, nella sua formulazione originaria, aveva previsto che per il triennio 2009-2011 le assunzioni delle atenei fossero soggette al limite del 20% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, e che, in ogni caso, il numero delle unità assunte non potesse eccedere, ogni anno, il 20% delle unità cessate l'anno precedente.

In seguito alle modifiche intervenute (da ultimo l'**articolo 1, comma 3, del D.L. 216/2011**, fermi restando i limiti in materia di programmazione triennale di cui all'**articolo 1, comma 105, della L. 311/2004** (finanziaria per il 2005) che, abrogato dal 18 maggio 2012, prevedeva l'adozione di programmi triennali, da parte delle università statali, del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, per il **quadriennio 2009-2012** le università statali hanno potuto procedere, per ogni anno, ad **assunzioni** di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una **spesa pari al 50%** di quella relativa al personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nell'anno precedente.

Le richiamate limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, mentre sono fatte salve le assunzioni dei ricercatori previste in attuazione del piano straordinario di assunzioni di cui all'**articolo 1, comma 648, della L. 296/2006**, nei limiti di specifiche risorse.

Lo stesso comma ha altresì disposto che nei **limiti** previsti fosse **compreso**, per l'anno **2009**, anche il personale oggetto di procedure di **stabilizzazione** in possesso degli specifici requisiti previsti dalla normativa vigente.

Per completezza, si ricorda che l'**articolo 1 del D.L. 216/2011**, ha anche soppresso la norma (contenuta nello stesso articolo 66, comma 13), che introduceva, a decorrere dal 2012, anche il vincolo che il numero delle unità da assumere non potesse eccedere il 50% delle unità cessate nell'anno precedente.

Oltre a ciò, la norma ha prorogato al 31 dicembre 2012 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato – tra l'altro – delle università statali e degli enti di ricerca relative alle cessazioni verificatesi negli anni 2009 e 2010. Le relative autorizzazioni ad assumere, ove previste, potevano essere concesse entro il 31 luglio 2012.

Per quanto attiene agli **enti di ricerca**, lo stesso **D.L. 112/2008** (articolo 66, comma 13) così come modificato da successivi provvedimenti (**articolo 35 del D.L. 207/2008**, **articolo 9 del D.L. 78/2010**, **articolo 14 del D.L. 95/2012**), ha stabilito che i richiamati enti possano assumere personale a tempo indeterminato- per il quadriennio 2011-2014 - entro il limite del 20% delle risorse derivanti dai pensionamenti dell'anno precedente, nel 2015 entro il limite del 50% e nel 2016 entro il limite del 100%.

Il successivo articolo 74, inoltre, ha previsto l'obbligo, per gli stessi enti, di ridefinire la propria organizzazione e ridurre conseguentemente gli organici per tutti i livelli, nelle percentuali indicate per ciascuno, vietando, in caso di inadempienza, nuove assunzioni.

Il **D.L. 180/2008** ha inoltre recato disposizioni in materia di **reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca**.

In particolare, è stato previsto che le **università** statali che alla data del 31 dicembre di ogni anno abbiano superato il livello massimo di spesa per il personale di ruolo (fissato al 90% dei trasferimenti statali sul Fondo per il finanziamento ordinario delle università) non possano procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale. Sono fatte salve, tuttavia, le disposizioni che escludono alcune voci di costo dal computo del 90%, nonché le assunzioni relative alle procedure concorsuali per ricercatore già espletate e a quelle in corso di svolgimento.

Allo stesso tempo, è stato elevato **dal 20% al 50%** il limite al *turn-over* nelle università, previsto dall'**articolo 66 del D.L. 112/2008**. Ciascuna università destina tale somma per una quota non inferiore al 60% all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 10% all'assunzione di professori ordinari. Sono fatte salve le assunzioni di ricercatori previste in attuazione del piano straordinario di assunzioni di cui all'**articolo 1, comma 648, della L. 296/2006**.

Per gli **enti di ricerca**, l'**articolo 1 del D.L. 180/2008** ha escluso i medesimi enti dall'obbligo di ridurre la spesa per il personale non dirigenziale, misura in seguito confermata dall'**articolo 2, comma 8-bis, del D.L. 194/2009** (che per le P.A. in generale ha stabilito un'ulteriore riduzione degli organici).

Per quanto attiene alle **università**, invece, l'**articolo 7, comma 4-bis, del D.L. 194/2009** ha previsto la non applicazione delle disposizioni che limitano il *turn over* nelle università ad alcuni istituti universitari ad ordinamento speciale (Istituto universitario di studi superiori di Pavia, Istituto italiano di scienze umane di Firenze e Scuola IMT - Istituzioni, Mercati, Tecnologie Alti Studi di Lucca).

Riguardo agli **enti di ricerca**, l'**articolo 29, comma 28, del D.L. 78/2010** ha esentato i medesimi dall'obbligo di ridurre del 50%, rispetto al 2009, l'importo destinato al reclutamento di personale precario, confermando, allo stesso tempo, che la spesa in questione non possa superare il 35% delle somme impegnate per analoghe finalità nel 2003.

Successivamente, l'**articolo 1 del D.L. 138/2011** ha stabilito per gli **enti di ricerca** (ed in generale per le amministrazioni pubbliche) l'impegno ad apportare, entro il 31 marzo 2012, all'esito dei processi di riduzione degli assetti organizzativi derivanti dal **D.L. 112/2008**, un'ulteriore **riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale**, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10% di quelli risultanti a seguito dell'applicazione dell'**art. 2, comma 8-bis, del D.L. 194/2009**; nel contempo è stata confermata l'esenzione degli enti di ricerca dalla ulteriore rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, prevista per la generalità delle P.A. dallo stesso **D.L. n. 138/2011**.

Con specifico riferimento alla **programmazione del reclutamento negli atenei**, si ricorda che è in vigore **dal 18 maggio 2012 il D.Lgs. 49/2012** che reca la disciplina per la

programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento, in attuazione dell'**art. 5 della L. 240/2010**. In particolare, gli articoli 3 e 4 del citato D. Lgs. introducono l'obbligo per le università di predisporre un piano triennale, rispettivamente, economico-finanziario e del personale. Il piano triennale comprende le previsioni relative al personale docente, ricercatori, dirigenti e tecnici-amministrativi, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato e di esso devono tenere conto le università al fine della **predisposizione dei documenti di bilancio**(secondo la nuova disciplina del sopra citato articolo 3, prevista a decorrere dal 2014).

La **programmazione del reclutamento di ateneo**, infatti, deve essere realizzata assicurando la **piena sostenibilità delle spese di personale**. Relativamente al primo triennio successivo all'entrata in vigore del decreto, tale programmazione segue **specifici indirizzi**, relativi al rapporto tra l'organico del personale dirigente e tecnico-amministrativo a tempo indeterminato, alla **composizione dell'organico dei professori e al reclutamento dei ricercatori** a tempo determinato ammessi con titolo di dottore di ricerca o con diploma di specializzazione medica.

Infine, l'**articolo 14, comma 3, del D.L. 95/2012**, il quale, novellando l'**articolo 66 del D.L. 112/2008**, ha sostanzialmente disposto che le università statali potranno procedere al *turn-over* nella misura del 20% del personale cessato dal servizio nell'anno precedente per il triennio 2012-2014, del 50% per il 2015 e del 100% dal 2016.

Le misure percentuali indicate valgono con riferimento "al sistema" nel suo complesso, mentre all'attribuzione del contingente di assunzioni spettante a ciascuna università si provvede con specifico decreto ministeriale, tenuto conto di quanto previsto dall'**articolo 7 del D.Lgs. 49/2012** (relativo al rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese per indebitamento degli atenei).

Le disposizioni sul *turn-over* non si applicano, fino al 31 dicembre 2014, agli istituti universitari ad ordinamento speciale in precedenza richiamati.

Il **D.L. 95/2012** è intervenuto anche sugli **enti di ricerca**. In particolare, l'articolo 2, comma 1, ha disposto la riduzione degli uffici e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni dello Stato in misura non inferiore al 20% di quelle esistenti, per il personale dirigenziale (di livello generale e di livello non generale), nonché del 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico, per il personale non dirigenziale: tale riduzione opera anche per il personale degli enti di ricerca, ad eccezione dei ricercatori e tecnologi.

Il successivo articolo 14, comma 4, disponendo, in merito ai limiti assunzionali per gli enti di ricerca, ha prevista che gli stessi potranno procedere **al rinnovo del *turn-over* nella misura del 20% del personale cessato dal servizio nell'anno precedente per il triennio 2012-2014, del 50% per il 2015 e del 100% dal 2016**.

## **Approfondimento: Personale degli enti locali**

Con riferimento al personale degli enti locali si fa presente in primo luogo che le disposizioni di contenimento della spesa per le assunzioni si pongono come **strumentali** rispetto all'obiettivo del rispetto del **Patto di stabilità interno**, incentrato sul controllo dei saldi finanziari.

Nel corso della XVI Legislatura, quindi, si è assistito ad una serie di interventi volti sia a confermare quanto già disposto, sotto questo profilo, nella Legislatura precedente, sia ad introdurre ulteriori modifiche alla normativa in materia.

I provvedimenti "cardine" in materia sono il **D.L. 112/2008** (articolo 76) ed il **D.L. 78/2010** (articolo 14), mentre gli altri interventi possono sostanzialmente ricondursi a modifiche od integrazioni della disciplina recata da tali provvedimenti.

### ***Il decreto-legge 112/2008***

L'**articolo 76 del D.L. 112/2008** oltre ad imporre la sospensione delle deroghe al divieto di assunzioni di personale da parte degli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno (di cui all'**articolo 3, comma 121, della L. 244/2007**), **ha introdotto il divieto** di procedere ad assunzioni di personale per regioni e enti locali che non abbiano rispettato il patto di stabilità nell'esercizio precedente, nonché l'**obbligo**, per gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, di ridurre l'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti.

Con apposito D.P.C.M. si dispone, in primo luogo, la definizione dei **parametri e criteri di virtuosità**, con correlati **obiettivi differenziati di risparmio**, individuati tenendo conto delle dimensioni demografiche degli enti, delle percentuali di incidenza delle spese di personale attualmente esistenti rispetto alla spesa corrente e dell'andamento di tale tipologia di spesa nel quinquennio precedente. Lo stesso provvedimento inoltre definisce anche i criteri e le modalità per estendere la norma anche agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno, nonché quelli per la riduzione dell'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'ente, e dell'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico.

Fino all'emanazione del suddetto D.P.C.M. (che non risulta ancora pubblicato sulla G.U.) è **vietato** agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti **di procedere ad assunzioni di personale** a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

### ***Il decreto-legge 78/2010***

L'**articolo 14, commi da 7 a 10, del D.L. 78/2010**, oltre ad indicare i principi sui quali modulare le azioni volte al contenimento dei costi per Regioni ed enti locali (riduzione della percentuale delle spese per il personale sul totale delle spese correnti, snellimento delle strutture con accorpamento di uffici e la riduzione della percentuale delle posizioni dirigenziali, contenimento della crescita della contrattazione integrativa) ha ridotto dal 50% al 40% la percentuale delle spese di personale, rapportate a quelle correnti, oltre la quale scatta il divieto di procedere ad assunzioni di personale. Inoltre, è stato consentito ai "restanti enti", che non eccedono il parametro di spesa per il personale, di procedere ad



assunzioni di personale solo nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente relativamente ai costi del personale di enti locali e camere di commercio (a decorrere dal 2011 con riferimento alle cessazioni 2010).

Un ulteriore restringimento della disciplina in materia si è avuto con l'abrogazione della disposizione che, in deroga alla normativa vigente, consentiva agli enti non sottoposti al patto di stabilità interno di effettuare le assunzioni di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente avvenute nell'anno precedente, stabilendo che le spese di personale non dovessero superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.

Una specifica deroga alla disciplina generale per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno e per le camere di commercio è stata inoltre prevista dall'**articolo 1, comma 118, della L. 220/2010**, in base al quale tali enti, a condizione che l'incidenza della spesa per il personale sia pari o inferiore al 35% della spesa corrente, possono effettuare assunzioni in deroga al limite del 20% (della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente) al fine di consentire l'esercizio delle funzioni in materia di federalismo fiscale. Peraltro, nel caso in cui il patto di stabilità relativo al triennio 2011-2013 non sia rispettato, il successivo comma 147 ha disposto il divieto di procedere ad assunzione di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale.

### ***Il decreto-legge 98/2011 e la legge 183/2011***

L'**articolo 20, comma 9, del D.L. 98/2011** ha esteso la disciplina di contenimento delle assunzioni degli enti anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo con specifiche caratteristiche (ad esclusione delle società quotate su mercati regolamentati).

I **commi 102 e 103 dell'articolo 4 della L. 183/2011** hanno esteso agli enti locali ed alle camere di commercio la disciplina del **D.L. 78/2010** relativa alla riduzione del 50% (rispetto al 2008) della spesa delle pubbliche amministrazioni relativa al personale (a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, contratti di formazione lavoro e ulteriori rapporti formativi, somministrazione di lavoro, lavoro accessorio) disponendo che gli enti locali i quali siano legittimati ad assumere nel limite del 20% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente (in quanto hanno contenuto le spese di personale al di sotto del limite del 40%), possano assumere personale unicamente con contratti a tempo indeterminato.

Si fa presente che sul punto è intervenuta la delibera delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 46/CONTR/2011 del 29 agosto 2011, la quale ha stabilito che il suddetto limite di spesa deve "essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale".

### ***I decreti-legge 201/2011 e 16/2012***

Ulteriori modifiche all'**articolo 76 del D.L. 112/2008** sono state apportate dall'**articolo 28, comma 11, del D.L. 201/2011**, il quale ha riportato al 50% (dal 40%) la percentuale dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti degli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, al raggiungimento (nonché superamento) della quale scatta il divieto di assunzioni.

Lo stesso comma ha disposto altresì che i restanti enti possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai fini del computo della richiamata percentuale si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.

Infine, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o inferiore al 35% delle spese correnti vengono ammesse, in deroga al limite del 20% e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turn-over* che consentano l'esercizio di specifiche funzioni.

Sulla stessa materia è inoltre intervenuto l'**articolo 4-ter, commi 10-14, del D.L. 16/2012** che ha elevato dal 20% al 40% il limite delle facoltà assunzionali per gli enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale sia inferiore al 50% delle spese correnti. La norma ha inoltre concesso agli stessi enti maggiori possibilità di assunzioni nei settori dell'istruzione, dei servizi sociali e della polizia locale, fermo restando il criterio di calcolo delle spese di personale ai fini della verifica del rispetto dei parametri di virtuosità, disponendo altresì che per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o inferiore al 35% delle spese correnti siano ammesse, in deroga al limite del 40% (in luogo del 20%) e nel rispetto del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per *turn-over* che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali. In tal caso, le disposizioni concernenti il calcolo dell'onere nella misura ridotta del 50%, ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, trovano applicazione solamente in riferimento alle assunzioni di personale destinato allo svolgimento di funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale. Per gli enti non sottoposti al Patto di stabilità interno si dispone l'obbligo di avere spese di personale non superiori al corrispondente ammontare dell'anno 2008 (in luogo del 2004).

Intervenendo anche sulla disciplina del **D.L. 78/2010**, si consente agli enti locali, a decorrere dal 2013, di superare il limite del 50% oltre il quale vige il divieto di assumere personale per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, fermo restando che la spesa complessiva non possa comunque superare la spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

### ***Il decreto-legge 95/2012***

Infine, l'**articolo 16, commi 8 e 9, del D.L. 95/2012** ha previsto che con D.P.C.M. da emanare entro il 31 dicembre 2012 (che non risulta ancora essere stato pubblicato sulla G.U.) siano stabiliti i parametri di virtuosità per la determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali, tenendo conto prioritariamente del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. A tal fine è stata determinata la media nazionale del personale in servizio presso gli enti, prevedendo il blocco delle assunzioni per le amministrazioni collocate oltre il 20% e l'applicazione delle misure sul soprannumero (regolato dallo stesso provvedimento all'articolo 2, comma 11) per le amministrazioni collocate oltre il 40%. Inoltre, si prevede che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province, sia fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

## Riforma del lavoro pubblico

*Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, reca una nuova disciplina del lavoro pubblico, con l'obiettivo di incrementare produttività ed efficienza delle pubbliche amministrazioni. Il provvedimento introduce un nuovo sistema di valutazione delle prestazioni e di riconoscimento selettivo dei meriti, intende valorizzare il ruolo dirigenziale, delinea un nuovo sistema di contrattazione collettiva e modifica le procedure disciplinari.*

Nell'ambito della politica di riforma della pubblica amministrazione, il settore del pubblico impiego è stato oggetto di un ampio processo di rinnovamento, al fine di incrementarne produttività ed efficienza in un quadro di risorse (umane e materiali) decrescenti.

Le prime misure adottate nel corso della legislatura hanno mirato a contrastare l'assenteismo, con particolare riguardo alle **assenze per malattia** e ai permessi retribuiti, nonché a prevedere nuovi incentivi al pensionamento anticipato. Attraverso nuovi istituti premiali si è cercato di incentivare la produttività del lavoro, prevedendo tra l'altro che il **trattamento economico** accessorio fosse corrisposto secondo criteri di priorità basati sulla qualità della prestazione e sulle capacità innovative dei lavoratori.

L'intervento organico di maggiore rilievo è tuttavia sicuramente rappresentato dal **D.Lgs. 150/2009 (c.d. decreto Brunetta)**, che in attuazione di un'ampia delega al Governo ha introdotto una **riforma complessiva del rapporto di lavoro pubblico**. Il provvedimento, in particolare, interviene a:

- ridisciplinare il sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale
- garantire la trasparenza dell'organizzazione del lavoro e dei sistemi retributivi
- valorizzare il merito con meccanismi premiali
- definire un sistema più rigoroso di responsabilità dei dirigenti pubblici
- riformare le procedure della contrattazione collettiva, in un'ottica di convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico e privato.

Tra le finalità del provvedimento vi sono l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico, il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, il riconoscimento dei meriti e dei demeriti, l'ampliamento della selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera, l'introduzione di un nuovo sistema disciplinare, il rafforzamento della autonomia e responsabilità della dirigenza, la definizione di nuove norme sulla contrattazione collettiva, la definizione di *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, una maggiore trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche.

La nuova disciplina in materia di valutazione riguarda le amministrazioni nel loro complesso, ciascuna unità o area organizzativa e i singoli dipendenti. Il **ciclo della performance**, governato da una **Commissione nazionale** di nuova istituzione ("Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", la quale, per effetto di quanto successivamente previsto dall'**articolo 1, comma 2, della L. 190/2012**, opera anche come **Autorità nazionale anticorruzione**) e da **organismi indipendenti di valutazione** istituiti da ciascuna amministrazione (sostitutivi degli attuali Servizi di controllo interno), con un ruolo primario dei dirigenti, si articola in tre fasi, cui corrispondono puntuali obblighi a carico delle P.A.: 1) definizione degli obiettivi, con il Piano triennale della *performance*; 2) verifica delle prestazioni, con il Sistema di misurazione e valutazione della *performance*; 3) rendicontazione, con la Relazione sulla *performance*. Il conseguimento degli obiettivi programmati è condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla

contrattazione integrativa.

**Il riconoscimento dei meriti si basa sull'attribuzione selettiva degli incentivi** (trattamento accessorio, progressioni economiche e di carriera, attribuzioni di incarichi, accesso a percorsi di alta formazione), secondo una logica comparativa. In particolare, si prevede l'obbligo di stilare una graduatoria delle valutazioni individuali, riconoscendo al 25% del personale collocato nella fascia di merito più elevata l'assegnazione del 50% delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance*. Al 50% del personale collocato nella fascia intermedia spetta il restante 50% delle risorse. Al 25% del personale collocato nella fascia di merito bassa non viene attribuito alcun trattamento accessorio.

L'autonomia e la responsabilità dei **dirigenti** nella gestione delle risorse umane vengono rafforzate e ampliate. In particolare, il dirigente svolge un ruolo essenziale nella valutazione del personale e nell'assegnazione dei premi, rispondendo personalmente (anche con la decurtazione del trattamento accessorio) dell'effettiva produttività delle risorse umane e dell'efficienza complessiva della struttura.

Per quanto concerne la contrattazione collettiva (tema oggetto di esame anche nell'ambito di una più ampia indagine conoscitiva indagine conoscitiva della XI Commissione lavoro della Camera), si delinea un nuovo modello nel quadro di una convergenza con il settore privato sugli assetti regolativi del rapporto di lavoro e del sistema di relazioni sindacali. Viene ridefinito il rapporto tra fonte contrattuale e legge (con ampliamento del ruolo di quest'ultima), sancendo l'inderogabilità della legge per quanto attiene ai principali aspetti regolativi del rapporto di lavoro, con particolare riguardo alle materie rientranti nei poteri dirigenziali. Viene previsto un massimo di quattro comparti di contrattazione nazionale e sancita la durata triennale dei contratti, con coincidenza temporale tra parte giuridica ed economica. Si introducono incentivi alla riduzione dei tempi di rinnovo contrattuale e conseguenti strumenti di tutela salariale (come l'indennità di vacanza contrattuale). Un aspetto essenziale è lo stretto collegamento tra contrattazione collettiva e *performance*. I contratti nazionali sono chiamati a definire trattamenti economici accessori legati ai risultati (individuali e di unità amministrativa), sulla base di graduatorie di *performance* delle singole amministrazioni stilate, nell'ambito di ciascun comparto, dalla nuova Commissione nazionale. Ad analoghi principi si ispirano anche le norme relative alla contrattazione integrativa.

Vengono rafforzati gli strumenti di contrasto all'**assenteismo per malattia** e si rimodula, con l'obiettivo di garantire una maggiore effettività sanzionatoria, la **responsabilità disciplinare** dei dipendenti, con l'ampliamento delle infrazioni punite con il licenziamento e un migliore coordinamento fra procedimento disciplinare e procedimento penale.

Le norme volte all'introduzione dell' **azione collettiva** (c.d. *class action*) a tutela di interessi giuridicamente rilevanti e la tutela giurisdizionale nei confronti delle amministrazioni che si discostano dai livelli di riferimento, originariamente contenute nel provvedimento, sono invece successivamente rifluite nel **D.Lgs. 198/2009**.

L'aggravarsi della crisi economica e il conseguente avvio di politiche volte a correggere le dinamiche della spesa di personale nel settore del pubblico (con il blocco della contrattazione e la riduzione degli organici) hanno tuttavia compromesso il pieno dispiegarsi del percorso attuativo previsto dal decreto di riforma, soprattutto per quanto attiene agli istituti premiali legati ad incentivi economici.

In tale contesto è intervenuto, da ultimo, l'articolo 5, **commi da 11 a 11-sexies del D.L. 95/2012**, chenelle more dei rinnovi contrattuali e in attesa dell'applicazione delle norme del decreto di riforma, ha disposto una **disciplina transitoria sulla valutazione del dipendenti**

**pubblici** ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

### ***Approfondimenti***

- Il decreto legislativo 150/2009 (c.d. decreto Brunetta)
- Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva
- La disciplina transitoria sulla valutazione nel D.L. 95/2012

## Approfondimento: Il decreto legislativo 150/2009 (c.d. decreto Brunetta)

### ***Principi generali***

Il **D.Lgs. 150/2009**, emanato in attuazione degli **articoli da 2 a 7 della L. 15/2009**, reca una riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'**articolo 2, comma 2, del D.Lgs. 165/2001** (T.U. sul pubblico impiego). Sotto il profilo della tecnica legislativa, il provvedimento opera intervenendo sia come novella al richiamato D.Lgs. 165, sia introducendo nuove norme nell'ordinamento.

Il provvedimento, operando una parziale **rilegificazione** della materia, interviene sulla **contrattazione collettiva**, sulla **valutazione delle strutture e del personale** delle amministrazioni pubbliche, sulla **valorizzazione del merito**, sulla **promozione delle pari opportunità**, sulla **dirigenza pubblica** e sulla **responsabilità disciplinare**.

Inoltre, vengono introdotte norme di raccordo al fine di armonizzare la nuova disciplina con i procedimenti negoziali, di contrattazione e concertazione relativi al personale in regime di diritto pubblico.

Le finalità del provvedimento sono individuate (**articolo 1, comma 2**):

- nella migliore organizzazione del lavoro;
- nella definizione degli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva;
- nella definizione degli *standard* qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi;
- nell'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa;
- nella selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera;
- nell'affermazione del riconoscimento dei meriti e dei demeriti;
- nella tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni che si discostano dagli *standard* di riferimento;
- nella selettività e valorizzazione delle capacità e nel rafforzamento della autonomia e responsabilità della dirigenza;
- nell'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e nel contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo;
- nella trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, anche a garanzia della legalità.

### ***Misurazione, valutazione e trasparenza della performance***

Il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è volto ad assicurare elevati *standard* qualitativi e economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale (**articoli 2 e 3**).

Il **ciclo di gestione della performance (articoli 4-10)** si articola nella definizione e assegnazione degli obiettivi, collegati alle risorse e monitorati nel corso dell'esercizio, e nella rendicontazione dei risultati.

L'**indicazione degli obiettivi** è espressa nella programmazione triennale adottata dagli organi di indirizzo politico amministrativo, su consultazione dei vertici dell'amministrazione.



Tale definizione avviene in coerenza con gli obiettivi di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla **legge 468/1978** ed il loro conseguimento è condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

Nel **sistema di misurazione e valutazione della performance**, organizzativa e individuale, agiscono vari soggetti anche in raccordo con gli altri sistemi di controllo esistenti e i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio (**articolo 7**). La valutazione concerne, tra l'altro, l'impatto delle politiche sui bisogni della collettività, la modernizzazione e il miglioramento dell'organizzazione e delle competenze professionali, lo sviluppo delle relazioni con i cittadini, gli utenti e i destinatari dei servizi, la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, nonché la promozione delle pari opportunità (**articolo 8**).

### ***Il Piano e la Relazione sulla performance***

Le amministrazioni pubbliche redigono annualmente il **Piano della performance** (entro il 31 gennaio), contenente gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e gli indicatori della misurazione e valutazione, e la **Relazione sulla performance** (entro il 30 giugno), che indica i risultati organizzativi e individuali raggiunti. Tali documenti sono trasmessi alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (di nuova istituzione, vedi il successivo articolo 13) ed al Ministero dell'economia e delle finanze.

All'**articolo 11** la **trasparenza** della performance è definita come **accessibilità totale**, su ogni aspetto organizzativo, degli andamenti gestionali e dell'utilizzo delle risorse, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione, al fine di favorire forme diffuse di controllo.

### ***Programma triennale per la trasparenza e l'integrità***

Le amministrazioni adottano un **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**, contenente le iniziative volte a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità. In tal senso, il Piano della performance e la Relazione della performance, sopra citati, sono presentati ad associazioni di consumatori, centri di ricerca e altri osservatori qualificati in occasione delle **giornate della trasparenza**, mentre le amministrazioni pubblicano nel loro sito istituzionale le informazioni sui Programmi e i dati sulle retribuzioni, i premi e i curricula di dirigenti, dipendenti e titolari di incarichi di indirizzo politico amministrativo. La mancata adozione di tale Programma comporta il divieto dell'erogazione della retribuzione di risultato per i dirigenti preposti.

### ***Commissione per la valutazione e l'integrità della P.A.***

er quanto riguarda i **soggetti** impegnati nel **processo di misurazione e valutazione della performance** (**articoli 12-16**), viene istituita la **Commissione per la valutazione e l'integrità delle amministrazioni pubbliche** (di seguito Commissione) con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione e di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale. L'organo ha 5 componenti nominati per un periodo di 6 anni, confermabili una sola volta. Al suo interno è istituita una **Sezione per l'integrità nelle**

**amministrazioni pubbliche**, per la promozione della diffusione della legalità, della trasparenza e della cultura dell'integrità nelle amministrazioni pubbliche.

La disciplina del **raccordo tra le attività della Commissione e quelle delle esistenti Agenzie di valutazione** è rimessa a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con i Ministri competenti.

Viene istituito in ogni amministrazione (anche in forma associata tra varie amministrazioni) un **Organismo indipendente di valutazione della performance (articolo 14)**, che svolge le attività inerenti alla misurazione e alla valutazione della *performance*, garantendo dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione. Trattasi di **organo monocratico, ovvero collegiale di tre componenti**, nominati per **tre anni** (rinnovabili per una sola volta) dall'organo di indirizzo politico-amministrativo tra soggetti di elevata professionalità ed esperienza, maturata nel *management*, nella valutazione della *performance* e quella del personale delle amministrazioni pubbliche.

L'**organo di indirizzo politico-amministrativo** promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della *performance*, del merito, della trasparenza e dell'integrità, emana le direttive generali sugli indirizzi strategici, definisce il Piano e la Relazione sopra citati, nonché il Programma triennale di cui all'articolo 11 ed, infine, verifica il conseguimento degli obiettivi strategici (**articolo 15**).

Per quanto concerne gli **enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale**, l'**articolo 16** sancisce la diretta applicazione dell'articolo 11 in tema di trasparenza. Inoltre, le regioni e gli enti locali hanno l'obbligo di adeguarsi ai principi in tema di gestione e misurazione della *performance* entro il 31 dicembre 2010, termine oltre il quale si applicheranno per intero le norme del titolo II del decreto legislativo, fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

### ***Merito e premi***

Per quanto riguarda gli **strumenti di valorizzazione del merito**, i **metodi di incentivazione della produttività** e la **qualità della prestazione lavorativa (articoli 17-31)**, si prevede che le amministrazioni pubbliche debbano promuovere il miglioramento della *performance* anche utilizzando sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche e valorizzando i dipendenti più meritevoli con l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici che di carriera. In particolare, è espressamente vietata la distribuzione dei premi in maniera indifferenziata sulla base di automatismi estranei al processo di valutazione.

### ***Fasce di valutazione del personale***

Per quanto concerne la **valutazione del personale**, l'**articolo 19** prevede che le amministrazioni compilino una graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non dirigenziale, distribuito, secondo i differenti livelli di *performance*, in tre fasce:

- **fascia di merito alta**, composta dal **25% del personale**, cui è corrisposto il **50% delle**

- risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito intermedia, composta dal **50% del personale**, cui è corrisposto l'altro **50% delle risorse** destinate al trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale;
- fascia di merito bassa, composta dal restante **25% del personale**, cui non è corrisposto alcun trattamento accessorio.

La **contrattazione collettiva può derogare**, fino a un massimo di 5 punti percentuali in aumento o in diminuzione della fascia di merito alta (con corrispondente compensazione di quella intermedia), così come nella composizione percentuale delle fasce di merito intermedia e bassa.

Sul rispetto dei principi di selettività e di meritocrazia, il **Dipartimento della funzione pubblica** monitora le deroghe riferendo in proposito al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

### **Strumenti di valutazione della professionalità**

Gli **strumenti** con cui premiare il merito e la professionalità sono articolati:

- nel **bonus annuale delle eccellenze**, assegnato alle *performance* eccellenti, individuate in un massimo del 5 per cento del personale collocatosi nella fascia di merito alta (**articolo 21**);
- nel **premio annuale per l'innovazione**, attribuito dall'Organismo indipendente di valutazione della *performance* al miglior progetto realizzato nell'anno che produca un significativo cambiamento dei servizi offerti e dei processi interni di lavoro (**articolo 22**);
- nelle **progressioni economiche**, riconosciute selettivamente dalle amministrazioni sulla base della contrattazione collettiva ad una quota limitata di dipendenti in relazione allo sviluppo delle competenze professionali (**articolo 23**);
- nelle **progressioni di carriera**, per cui i posti nella dotazione organica vengono coperti attraverso concorsi pubblici con riserva non superiore al 50 per cento a favore del personale interno, finalizzata al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze professionali sviluppate; a tal riguardo, è titolo rilevante la collocazione nella fascia di merito alta per tre anni consecutivi (**articolo 24**);
- nell'**attribuzione di incarichi e responsabilità**, attuata attraverso il sistema di misurazione e valutazione (**articolo 25**);
- nel promuovere l'accesso privilegiato a **percorsi di alta formazione e di crescita professionale** e a periodi di lavoro presso istituzioni pubbliche private, nazionali e internazionali (**articolo 26**).

E', inoltre, previsto il **premio di efficienza**, per cui una quota fino al 30 per cento dei risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione viene destinata, fino a due terzi e secondo criteri definiti dalla contrattazione collettiva integrativa, al personale coinvolto, mentre la parte residua serve a incrementare le somme disponibili per la contrattazione stessa (**articolo 27**). Tali risorse possono essere utilizzate se i risparmi sono documentati nella Relazione sulla performance; tale principio si applica anche alle regioni e alle amministrazioni del Servizio sanitario nazionale e gli enti locali.

All'**articolo 29** si afferma il carattere imperativo delle disposizioni del titolo III, che non sono pertanto derogabili dalla contrattazione collettiva e vengono inserite di diritto nei contratti

collettivi ai sensi degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile.

### ***Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche***

L'**articolo 30** prevede l'obbligo di costituzione della **Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche**, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, mentre per gli **Organismi indipendenti** istituiti dalle P.A. tale termine è fissato al 30 aprile 2010.

L'**articolo 31** prevede che gli enti territoriali e il Servizio sanitario nazionale recepiscano nei propri ordinamenti i principi di premialità selettiva entro il 31 dicembre 2010. Decorso tale termine, trovano diretta applicazione le disposizioni del decreto legislativo, fino all'emanazione della disciplina regionale e locale.

Infine, vengono **abrogate** alcune norme del **D.lgs. 286/1999** concernenti le attività delle strutture che svolgono la valutazione e il **controllo strategico**, la valutazione dei dirigenti e del personale con incarichi dirigenziali e gli uffici preposti ai **servizi di controllo interno**.

### ***Norme generali sull'ordinamento del lavoro nella P.A.***

Gli articoli da **32 a 36** definiscono la **ripartizione** tra materie riservate alla **legge** e materie oggetto di **contrattazione collettiva**. La legge può a sua volta rinviare ad atti organizzativi ed all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane.

In particolare, l'**articolo 33**, operando alcune modifiche all'articolo 2 del DLgs 165/2001, precisa in primo luogo che le disposizioni dello stesso **D.Lgs. 165** che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche **costituiscono disposizioni a carattere imperativo**. Sostanzialmente, la **nullità di disposizioni contrattuali** per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva non determina la nullità dell'intero contratto, in quanto esse sono **sostituite di diritto** dalle disposizioni previste dalle norme imperative.

L'**articolo 34**, in relazione al potere di organizzazione nelle pubbliche amministrazioni, precisa che le determinazioni per l'**organizzazione degli uffici** e le misure inerenti la gestione dei rapporti di lavoro degli organi preposti alla gestione sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione, con la capacità e i poteri dei datori di lavoro privati, con il solo obbligo di informazione ai sindacati se prevista nei contratti collettivi nazionali. Tali disposizioni si applicano anche alle autorità indipendenti.

L'**articolo 35** demanda ai dirigenti la predisposizione del **documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale** della P.A. ed i suoi aggiornamenti. Gli stessi dirigenti devono individuare i profili professionali necessari per lo svolgimento delle funzioni delle strutture cui sono preposti.

L'**articolo 36**, infine, prevede, in materia di partecipazione sindacale, che venga **sottratta alla contrattazione collettiva** la disciplina degli **atti interni di organizzazione** aventi riflessi sul rapporto di lavoro.

## ***Dirigenza pubblica***

Il **Capo II del Titolo IV (articoli 37-47)** reca una ampia riforma della disciplina della **dirigenza pubblica**, attuando la previsione di delega contenuta nell'**articolo 6 della L. 15/2009**. Il Capo II interviene prevalentemente in forma di novella del **D.Lgs. 165/2001**.

Le linee generali della riforma in materia di dirigenza, indicate all'**articolo 37**, individuano nel dirigente il soggetto che, operando in piena autonomia e responsabilità, esercita i poteri del datore di lavoro, applicando nel settore pubblico i criteri più efficaci propri del lavoro privato. In tal senso, il dirigente seleziona i profili professionali indispensabili per il buon andamento del proprio ufficio ed è attivamente coinvolto nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività.

### ***Funzioni dei dirigenti***

Relativamente alle competenze dei dirigenti, il testo (**articoli 38 e 39**) opera un potenziamento degli strumenti relativi alla **gestione del personale**.

In particolare, i dirigenti generali **propongono** i profili professionali che ritengono necessari al funzionamento dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione del fabbisogno del personale. Gli altri dirigenti sono tenuti a **collaborare** con i dirigenti generali ai fini dell'individuazione dei profili professionali.

I dirigenti sono inoltre coinvolti nella valutazione del personale e nel riconoscimento degli incentivi alla produttività. Sulla base di tale principio, ai dirigenti vengono attribuiti i compiti di **valutazione del personale** assegnato ai propri uffici ai fini sia della **progressione economica**, sia della corresponsione di **indennità ed incentivi**.

Relativamente al **contrasto della corruzione** dei pubblici dipendenti, i dirigenti devono collaborare all'individuazione di strumenti adeguati a prevenire i fenomeni di corruzione e sono tenuti a controllare il rispetto delle disposizioni anticorruzione.

### ***Conferimento di incarichi dirigenziali e spoil system***

L'**articolo 40** modifica la disciplina degli **incarichi di funzioni dirigenziali** ridefinendo i criteri di conferimento, mutamento o revoca degli incarichi dirigenziali, compresi quelli affidati a personale estraneo alla pubblica amministrazione.

Relativamente al **conferimento dell'incarico**, esso viene attribuito in base alla **natura** e alle **caratteristiche** degli **obiettivi**, nonché alla **complessità** della **struttura interessata**. Tra i requisiti da considerare, viene attribuito un ruolo più decisivo ai **risultati** conseguiti nell'amministrazione di appartenenza e della relativa valutazione, alle **competenze** organizzative e alle **esperienze** di direzione maturate all'estero (sia nel settore privato, sia in quello pubblico) purché attinenti all'incarico conferito.

Un'ulteriore innovazione apportata alla disciplina vigente, riguarda l'obbligo da parte dell'amministrazione di rendere **pubblici il numero e la tipologia dei posti disponibili** ed i **criteri di scelta**, nonché di acquisire e valutare le disponibilità dei dirigenti interessati.

In materia di **revoca** degli incarichi dirigenziali, si prevede che il mancato raggiungimento

degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive impartite, previo il loro accertamento, causino il **mancato rinnovo** dell'incarico o, nei casi più gravi, la sua revoca o addirittura il recesso dal rapporto di lavoro. Il decreto prevede altresì un'ulteriore fattispecie di mancato rinnovo: in assenza di un giudizio negativo la decisione di non confermare l'incarico deve essere preceduta da una idonea e motivata comunicazione all'interessato che indichi anche i posti disponibili per un nuovo incarico. La disposizione collega il **mancato rinnovo senza valutazione negativa** a due evenienze: alla soppressione del posto a causa di processi di riorganizzazione o, in generale, alla scadenza dell'incarico.

L'articolo **40** interviene inoltre sulla disciplina del **conferimento di incarichi a soggetti esterni** alla pubblica amministrazione. Per quanto riguarda il **conferimento** dell'incarico, questo avviene attraverso **esplicita motivazione**, a persone di **particolare e comprovata qualificazione professionale** con esperienza lavorativa di almeno cinque anni. L'incarico conferito al soggetto esterno presuppone infine un profilo **non rinvenibile** nei ruoli dell'**Amministrazione** di riferimento.

Il decreto **restringe** infine il c.d. **spoil system** alla sola **alta dirigenza** (incarichi di Segretario generale di ministeri, incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e incarichi di livello equivalente). Tali incarichi cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

#### ***Responsabilità dei dirigenti e Comitato dei garanti***

L'**articolo 41** interviene in relazione al regime della **responsabilità dei dirigenti**. L'accertamento della responsabilità del dirigente è demandata alle "risultanze del sistema di valutazione" introdotto dal Titolo II. Il mancato raggiungimento degli obiettivi o l'inosservanza delle direttive comportano l'impossibilità del rinnovo dello stesso incarico dirigenziale.

Il **dirigente** viene ritenuto **colpevole** nel caso di **omessa vigilanza** sulla effettiva **produttività** delle **risorse umane** assegnate e sull'efficienza della struttura da lui dipendente secondo gli indirizzi fissati dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 13 del decreto). La **sanzione** corrispondente alla violazione consiste nella **decurtazione della retribuzione di risultato**, graduata proporzionalmente alla gravità della violazione, fino al massimo dell'80%. La decurtazione è applicata previo parere (non più vincolante) del Comitato dei garanti, la cui composizione e disciplina è modificata dal successivo **articolo 42**.

#### ***Accesso ai ruoli dirigenziali***

Per i **dirigenti di seconda fascia** vengono **ampliati i criteri** per l'**accesso**: sono infatti ammessi al concorso per esami, in aggiunta alle categorie di dipendenti già previste, i dipendenti in possesso del **dottorato di ricerca** con almeno tre anni di servizio prestato in posizioni per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea.

L'**accesso** alla qualifica di **dirigente di prima fascia** viene ampiamente rivisto:

- il **transito** dalla **seconda** alla **prima fascia** avviene automaticamente dopo aver ricoperto incarichi di direzione di uffici dirigenziali generali o equivalenti per un periodo di almeno **cinque anni** – in precedenza tre anni – senza essere incorsi in fattispecie di



- responsabilità dirigenziale;
- l'**articolo 47** del decreto introduce nel testo del [D.Lgs. 165/2001](#) l'articolo 28-*bis*, che reca in dettaglio le disposizioni relative all'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia. Accanto al passaggio automatico, sopra illustrato, viene introdotto lo strumento selettivo del **concorso pubblico per titoli ed esami**. L'accesso alla qualifica, per il **cinquanta per cento** dei **posti** che si rendono **disponibili ogni anno** per la **cessazione dal servizio** dei **soggetti incaricati**, avviene infatti tramite **concorso pubblico per titoli ed esami** indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali. Possono partecipare al concorso i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso dei titoli di studio e dei titoli professionali individuati nei bandi di concorso. Le Amministrazioni tengono in particolare conto il personale di ruolo che ha esercitato per almeno cinque anni funzioni di livello dirigenziale generale all'interno delle stesse;
  - è contestualmente ridefinita la disciplina relativa al conferimento degli **incarichi dirigenziali a soggetti esterni** alla pubblica amministrazione. Per la copertura di singole posizioni, ovvero per lo svolgimento di incarichi per cui sia richiesta una specifica esperienza e una peculiare professionalità, e comunque per una quota non superiore alla metà dei posti da mettere a concorso (quindi per un tetto massimo del **venticinque per cento dei posti che si rendono disponibili ogni anno** per la cessazione dal servizio dei soggetti incaricati) si può fare ricorso a **contratti di diritto privato a tempo determinato**, stipulati per un periodo non superiore a tre anni, da assegnare tramite concorso pubblico aperto ai soggetti in possesso dei requisiti professionali e manageriali corrispondenti alla funzione.

Tutti i vincitori dei concorsi sono tenuti a svolgere, prima del conferimento dell'incarico, un **periodo di formazione** presso gli **uffici amministrativi** di uno **Stato dell'Unione europea** o di un **organismo comunitario o internazionale**, scelti dal vincitore tra quelli indicati dall'amministrazione. La frequenza del periodo di formazione è obbligatoria per un minimo di sei mesi, anche non continuativi, mentre la durata massima complessiva del periodo formativo è fissata entro tre anni dalla conclusione del concorso.

#### ***Mobilità dei dirigenti verso il settore privato***

Relativamente alla mobilità dei dirigenti, l'**articolo 44** agevola la mobilità verso il settore privato, legando il **diniego** della pubblica amministrazione alla concessione dell'aspettativa **esclusivamente a preminenti esigenze organizzative** dell'amministrazione di appartenenza del dipendente richiedente.

#### ***Trattamento economico accessorio***

L'**articolo 45** del decreto prevede che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità **e ai risultati conseguiti**.

Conseguentemente, stabilisce che la **retribuzione complessiva** del dirigente, considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività, debba essere **costituita**, per un **minimo del 30%**, dal **trattamento**

**accessorio**, collegato ai risultati. E' **esclusa** dall'applicazione della disposizione la **dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale**.

Tale disposizione sottrae alla contrattazione collettiva parte della determinazione delle componenti retributive; pertanto, per il raggiungimento di tale soglia, i **contratti collettivi nazionali incrementano progressivamente la componente legata al risultato**, in modo da adeguarvisi entro la tornata contrattuale decorrente dal 1° gennaio 2010, destinando comunque alla componente legata al risultato tutti gli incrementi previsti per la parte accessoria della retribuzione, alla quale è riferibile fra l'altro anche l'indennità di posizione.

Per incentivare l'effettiva operatività del sistema premiale e di valutazione, la disposizione impone il **divieto di corrispondere l'indennità di risultato** al dirigente responsabile, in caso di inerzia dell'amministrazione di appartenenza: ovvero qualora questa, decorso il periodo transitorio di sei mesi dall'entrata in vigore del decreto di attuazione della delega, non abbia disposto il sistema di valutazione previsto dal Titolo II.

### ***Uffici, piante organiche, mobilità, accessi***

In questo ambito gli interventi si sostanziano in modifiche all'impianto del T.U. sul pubblico impiego. In particolare, si segnala:

- la **definizione**, con **apposito D.P.C.M.**, di una **tabella di equiparazione** tra i diversi livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi di comparto, al fine di favorire i processi di **mobilità intercompartimentale (articolo 48)**;
- in tema di **mobilità volontaria**, si dispone la facoltà, per le amministrazioni, di ricoprire i posti vacanti in organico mediante la **cessione del contratto** di lavoro dei dipendenti con identica qualifica presso altre amministrazioni, nonché di agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni con carenze di organico (**articolo 49**);
- la **valutabilità del dirigente responsabile** ai fini della responsabilità per **danno erariale** in ordine in caso **mancata individuazione**, da parte dello stesso, delle **eccedenze** delle unità di personale (**articolo 50**);
- l'introduzione del principio di **territorializzazione delle procedure concorsuali (articolo 51)**;
- la disciplina delle **incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi (articolo 52)**.

### ***Contrattazione collettiva nazionale ed integrativa***

#### ***Ambito di applicazione***

La delega contenuta nella **L. 15/2009** ha operato una parziale **rilegificazione** delle **materie** attualmente regolate dalla **contrattazione collettiva**, ridefinendo gli **ambiti della disciplina del rapporto di lavoro pubblico riservati alla contrattazione collettiva e alla legge**. Sulla base di tali criteri, l'**articolo 54** ha modificato sostanzialmente l'articolo 40 del T.U..

Tra le modifiche si segnalano:

- **la riduzione dell'ambito di applicazione della contrattazione collettiva**, che non

riguarda tutte le materie relative al rapporto di lavoro e le relazioni sindacali, ma è chiamata a determinare i **diritti e gli obblighi direttamente** pertinenti al rapporto di lavoro e a disciplinare le materie relative alle **relazioni sindacali**;

- **l'esclusione dalla contrattazione collettiva** di specifiche materie (quali l'organizzazione degli uffici; la partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9 del D.Lgs. 165; le funzioni connesse agli uffici dirigenziali generali ed ai compiti e poteri propri nell'ambito delle responsabilità di indirizzo; il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali; l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti).

Inoltre, il ricorso alla **contrattazione collettiva** è consentito, **esclusivamente nei limiti previsti dalla legge**, nelle materie relative alle **sanzioni disciplinari**, alla **valutazione delle prestazioni** ai fini della corresponsione del **trattamento accessorio**, alla **mobilità** e alle **progressioni economiche**.

Tra le materie rimesse sostanzialmente alla contrattazione collettiva, si evidenziano:

- la **deroga alla distribuzione del personale in differenti livelli di performance (articolo 19, comma 4)**, anche se il successivo **articolo 29** prevede l'inderogabilità delle disposizioni contenute nel Titolo III, e quindi anche della norma in oggetto, da parte della contrattazione collettiva;
- la **disciplina**, in coerenza con il settore privato, della **struttura contrattuale**, dei **rapporti tra i diversi livelli** di contrattazione, della **durata** dei contratti nazionali ed integrativi, stabilita sulla base di una **coincidenza travigenzagiuridica ed economica** del contratto stesso (**articolo 54, comma 3**);
- la **definizione del trattamento economico** fondamentale ed accessorio (**articolo 57**);

Inoltre, si prevede l'adeguamento, entro il **31 dicembre 2010**, dei contratti collettivi vigenti all'entrata in vigore del decreto alle disposizioni concernenti gli ambiti riservati alla legge e alla contrattazione collettiva, nonché alle disposizioni in materia di valutazione del merito. In caso contrario, dal **1° gennaio 2011** tali contratti diventano inefficaci e inapplicabili (**articolo 65**). Lo stesso articolo prevede appositi procedimenti, in via transitoria, per il periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso.

### ***Vigenza contrattuale***

Nell'ambito del generale **riordino delle procedure di contrattazione collettiva nazionale**, l'**articolo 54, comma 3**, prevede la **coincidenza** tra **vigenzagiuridica ed economica** del contratto, prevedendo una durata triennale ed eliminando dunque la dicotomia tra il quadriennio giuridico ed il biennio economico caratteristica dei contratti pubblici. Il successivo **articolo 63**, inoltre, stabilisce la **cadenza triennale** degli aspetti giuridici ed economici del rapporto di lavoro anche per i dipendenti di diritto pubblico.

### ***Sviluppo e costi della contrattazione integrativa***

L'**articolo 54** prevede, in materia di contrattazione collettiva integrativa:

- l'**attivazione**, da parte delle amministrazioni, di **livelli autonomi di contrattazione collettiva integrativa**, assicurando il rispetto di specifici vincoli di bilancio e di adeguati

livelli di **efficienza e produttività**, destinando al trattamento economico accessorio legato alla prestazione individuale una quota prevalente del trattamento accessorio stesso;

- la **facoltà**, per le amministrazioni, in caso di mancato accordo, di provvedere in via provvisoria sulle materie oggetto del mancato accordo, fino al raggiungimento della sottoscrizione;
- la **definizione**, da parte della Commissione, entro il 31 maggio di ogni anno, delle graduatorie delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche;
- le **modalità di utilizzo**, tramite contrattazione, per determinate amministrazioni, delle **risorse indirizzate alla premiazione del merito e al miglioramento delle prestazioni** dei dipendenti. Per le regioni e gli enti locali si dispone la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa solamente se correlate all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*;
- la **redazione**, da parte delle pubbliche amministrazioni, a corredo di ogni contratto integrativo, di una **relazione tecnico-finanziaria** e di una **relazione illustrativa**.

Il successivo **articolo 55**, per quanto attiene ai **controlli** stabilisce, tra l'altro:

- l'**attribuzione** al collegio dei revisori, al collegio sindacale, agli uffici centrali del bilancio ed agli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti, del controllo sulla compatibilità dei **costi della contrattazione integrativa con i vicoli di bilancio** e quelli derivanti **dall'applicazione della legge**, con particolare riguardo alle disposizioni inderogabili che incidono sui trattamenti accessori;
- l'**obbligo di trasmissione**, per specifiche amministrazioni, dei contratti integrativi sottoscritti, con allegata relazione tecnico-finanziaria e relazione illustrativa, ai fini dell'accertamento della compatibilità economico-finanziaria. In caso di riscontro negativo, le parti devono riprendere le trattative;
- l'**obbligo di invio**, da parte delle amministrazioni, entro il 31 maggio di ogni anno, di **specifiche informazioni** agli organi preposti, ai fini dell'accertamento del rispetto dei vincoli finanziari inerenti alle risorse destinate alla contrattazione decentrata e alla definizione ed applicazione dei criteri improntati a valori meritocratici;
- l'**obbligo di pubblicazione** sui propri siti istituzionali, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei **contratti integrativi stipulati**, con la relazione tecnico-finanziaria e illustrativa, **certificate dagli organi** di controllo;
- il **divieto**, per le amministrazioni, di procedere all'**adeguamento delle risorse per la contrattazione integrativa** in caso di **mancato adempimento** delle prescrizioni richiamate e delle relative procedure.

Per quanto attiene alle **risorse destinate alla contrattazione collettiva**, nazionale ed integrativa, l'**articolo 60** prevede la **determinazione** degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale, per determinate amministrazioni pubbliche, a carico dei rispettivi bilanci nel rispetto delle disposizioni di cui al nuovo articolo 40 dello stesso D.Lgs. 165, così come modificato dall'**articolo 54**. Più specificamente, il comma 3-*quinquies* del nuovo articolo 40 dispone che le risorse siano utilizzate individuando i criteri ed i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa, prevedendo altresì che le regioni e gli enti locali possano destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa (correlate all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*), nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità stabiliti

per la spesa di personale dalle disposizioni vigenti.

Si segnala, infine, nell'ambito dell'**interpretazione autentica** dei contratti collettivi, l'introduzione, all'**articolo 61**, dell'espressione del **parere del Presidente del Consiglio dei ministri** sull'accordo di interpretazione autentica avvenuto in seguito a controversie interpretative.

## **ARAN**

L'**articolo 56** interviene in merito alla **composizione ed alle funzioni dell'ARAN**. In particolare, si segnala:

- la **modifica della composizione organica** dell'Agenzia, della quale diventano organi il **Presidente** ed il **Collegio di indirizzo e controllo**, costituito da 4 componenti e dal Presidente, con compiti di coordinamento della strategia negoziale, per la contrattazione collettiva e di verifica della rispondenza delle trattative alle direttive contenute negli atti di indirizzo. Vengono inoltre definite le cause di incompatibilità con le funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di indirizzo e controllo. I nuovi organi dell'ARAN vengono nominati entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo;
- la **ridefinizione** della procedura per la determinazione della **misura annua** del contributo a carico delle singole amministrazioni.

Inoltre, per quanto attiene ai poteri di indirizzo nei confronti dell'ARAN, l'**articolo 56** prevede che essi si esercitino attraverso le istanze associative o rappresentative, che costituiscono appositi **comitati di settore**. Appositi comitati di settore sono costituiti, in relazione alle proprie competenze, anche nell'ambito della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI, dell'UPI e dell'Unioncamere. **Per tutte le altre amministrazioni**, opera come comitato di settore il **Presidente del Consiglio dei ministri**, tramite il ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

## **Procedimento di contrattazione**

Per quanto attiene al **procedimento di contrattazione collettiva**, l'**articolo 59** prevede la **sottoposizione** al Governo degli **atti di indirizzo delle amministrazioni statali e delle agenzie e aziende autonome dello Stato** emanati dai rispettivi comitati di settore. Inoltre, si segnala, nell'ambito della procedura negoziale, la **trasmissione all'ARAN** dell'ipotesi di accordo, per specifiche amministrazioni (le Regioni ed i relativi enti dipendenti, le amministrazioni del SSN, gli Enti locali, le Camere di Commercio ed i segretari comunali e provinciali), per il tramite del **comitato di settore competente** e del Governo. Per le **rimanenti amministrazioni**, tale parere è espresso dal **Presidente del Consiglio dei ministri**. Infine, viene modificata la procedura di controllo sull'attendibilità dei costi contrattuali effettuata dalla Corte dei conti (cd. procedura di certificazione).

## **Riduzione dei comparti**

L'**articolo 54** prevede la **costituzione** di quattro **comparti di contrattazione collettiva nazionale**, cui corrispondono quattro **aree separate** per la **dirigenza**, secondo specifiche procedure. Sono previste apposite aree all'interno della dirigenza per la dirigenza del ruolo sanitario e per i professionisti degli enti pubblici appartenenti alla X qualifica funzionale. Inoltre, nell'ambito dei comparti di competenza possono essere costituite specifiche sezioni contrattuali.

### ***Trattamento economico***

Sotto questo profilo si segnala:

- la **tutela retributiva** per i dipendenti pubblici consistente nell'**erogazione degli incrementi stipendiali in via provvisoria** trascorsi 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il periodo di riferimento, salvo conguaglio all'atto della stipula dei contratti collettivi nazionali (**articolo 59, comma 2**);
- l'**erogazione** di un'**anticipazione** dei **benefici economici** disposti dalla contrattazione, da effettuarsi a decorrere **dal mese di aprile** dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale, nel caso in cui quest'ultimo non sia stato rinnovato e non siano state erogate le somme a tutela dei dipendenti analizzate in precedenza (**articolo 59, comma 2**);
- la **rimessione** della **definizione del trattamento economico** fondamentale ed accessorio alla **contrattazione collettiva**, tranne specifiche eccezioni (**articolo 57, comma 1, lettera a**);
- la **soppressione** del riferimento alla **valutazione dirigenziale** dell'apporto partecipativo del dipendente per quanto attiene alla definizione, in sede di contrattazione collettiva, dei **trattamenti economici accessori** (**articolo 55, comma 1, lettera b**);
- la **destinazione di apposite risorse**, nell'ambito delle risorse per il rinnovo del contratto collettivo nazionale, destinate al **riconoscimento del merito ed al miglioramento della prestazione** dei dipendenti (**articolo 55, comma 1, lettera c**).

### ***Mansioni***

Per quanto attiene alle **mansioni**, l'**articolo 62** prevede che il prestatore di lavoro debba essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, od equivalenti, in base all'inquadramento, ovvero a quelle superiori successivamente acquisite, **solamente in seguito a procedure selettive** (e non anche, come previsto attualmente, per sviluppo professionale). Inoltre, l'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica non ha effetti ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.

Inoltre, si prevede che i **dipendenti pubblici**, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, di conservatori e istituti assimilati, **siano inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali**.

### ***Sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici***

Gli **articoli da 67 a 73** regolano le **sanzioni disciplinari** e la **responsabilità dei dipendenti**



**delle amministrazioni pubbliche**, ai fini del potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici e del contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo. Si mantiene la **devoluzione al giudice ordinario** delle controversie relative al procedimento e alle sanzioni disciplinari di cui all'**articolo 63 del D.lgs. 165/2001**, che disciplina le controversie relative ai rapporti di lavoro.

### **Responsabilità disciplinare**

L'**articolo 68**, nel modificare l'**articolo 55 del D.lgs. 165/2001**, afferma in primo luogo il **carattere imperativo delle norme in materia disciplinare** dettate dal decreto (ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile).

Ferme restando tali norme, pertanto, la contrattazione collettiva è chiamata a definire la tipologia delle infrazioni e le relative sanzioni, ma non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. La contrattazione può, però, prevedere, salvi i casi in cui sia previsto il licenziamento, procedure di conciliazione non obbligatorie, da aprirsi entro un termine massimo di 30 giorni dalla contestazione dell'addebito, con sanzioni non diverse da quelle previste dalla legge o dal contratto per la infrazione per cui si procede e con decisioni non impugnabili.

L'**articolo 69** introduce gli articoli da **55-bis a 55-novies del D.Lgs. 165/2001**.

L'**articolo 55-bis**, nel disciplinare forme e termini del procedimento disciplinare, prevede **procedure differenziate a seconda della gravità delle infrazioni**. Per le infrazioni meno gravi, è prevista la contestazione scritta dell'addebito entro 20 giorni dalla notizia e la decisione entro i successivi 60 giorni; per quelle più gravi è prevista la trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, con termini raddoppiati.

L'**articolo 55-ter** regola i rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, prevedendo la prosecuzione e la conclusione del **procedimento disciplinare** anche in **pendenza del procedimento penale**. Nei casi di infrazioni meno gravi il procedimento non viene sospeso, mentre per quelle più gravi la sospensione è possibile fino al termine del procedimento penale. Quanto ai **meccanismi di raccordo** tra le due procedure, la riapertura del procedimento disciplinare è prevista nei casi di sentenza di assoluzione che segue l'irrogazione di una sanzione disciplinare, di sentenza irrevocabile di condanna che segue l'archiviazione del procedimento disciplinare e nel caso di un fatto accertato nella sentenza di condanna che comporta la sanzione del licenziamento, mentre in sede disciplinare ne è stata irrogata una diversa. In tali ipotesi, la riapertura (o la ripresa, nel caso di sospensione) del procedimento avviene entro 60 giorni dalla comunicazione della sentenza e la conclusione entro i successivi 180 giorni.

L'**articolo 55-quater** prevede il **licenziamento disciplinare senza preavviso** nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio o giustificazione con certificazione medica falsa, falsità documentali o dichiarative all'atto dell'instaurazione del rapporto o nelle progressioni di carriera, condotte aggressive o moleste o comunque lesive dell'onore e dignità personale altrui, condanna penale definitiva con pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici. Viene mantenuta ferma la disciplina del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo.

Il **licenziamento disciplinare con preavviso** è previsto nei casi di assenza priva di valida giustificazione per un periodo superiore a 3 giorni nell'arco di un biennio o di sette giorni

negli ultimi dieci anni e ingiustificato rifiuto al trasferimento, nonché per insufficiente rendimento nell'arco di almeno un biennio dovuto a una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa.

L'**articolo 55-quinquies** prevede il reato di **false attestazioni o certificazioni** laddove il lavoratore attesti falsamente la propria presenza in servizio con alterazione dei sistemi di rilevamento o giustificando l'assenza dal servizio tramite certificazione medica falsa. La pena prevista è la reclusione da uno a cinque anni con multa da euro 400 a 1.600, applicata anche al medico e a chiunque altro concorra nella commissione del delitto.

L'**articolo 55-sexies** prevede la condanna al risarcimento del danno derivante dalla violazione da parte del lavoratore dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, con sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da 3 giorni a 3 mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

Inoltre, nei casi di grave danno al normale funzionamento dell'ufficio da parte del lavoratore per inefficienza o incompetenza professionale, accertato nel corso delle procedure di valutazione, il lavoratore è **collocato in disponibilità** e non percepisce gli aumenti retributivi sopravvenuti.

Per i dirigenti la responsabilità civile configurabile nello svolgimento del procedimento disciplinare è limitata ai casi di dolo e colpa grave.

#### ***Assenze per malattia***

In materia di **controlli sulle assenze (articolo 55-septies)** è prevista una certificazione medica rilasciata da struttura sanitaria pubblica o da medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale per assenze superiori ai 10 giorni o nel caso di secondo evento di malattia nell'anno solare.

La certificazione medica viene trasmessa dal medico o dalla struttura sanitaria per via telematica all'INPS, che la inoltra all'amministrazione di appartenenza. L'inosservanza di tale adempimento configura illecito disciplinare, che se reiterato comporta l'applicazione del licenziamento e per i medici convenzionati con le A.S.L. la decadenza dalla convenzione. Inoltre, le amministrazioni dispongono i controlli anche per l'assenza di un solo giorno secondo fasce orarie di reperibilità stabilite in un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione.

Nei casi di **permanente inidoneità psicofisica (articolo 55-octies)** l'amministrazione può risolvere il rapporto di lavoro secondo modalità da definire con successivo regolamento attuativo.

Infine, l'**articolo 70** disciplina la **comunicazione e la trasmissione della sentenza** da parte della cancelleria del tribunale che ha emesso la sentenza penale di condanna del dipendente alla amministrazione di appartenenza, stabilendo che questa debba avvenire per via telematica entro 30 giorni.

#### ***Riconoscibilità del personale***

L'**articolo 55-novies** prevede l'obbligo per il **personale a contatto con il pubblico** di

rendersi riconoscibile con un cartellino identificativo ovvero di esporre targa nella postazione di lavoro.

### ***Ispettorato per la funzione pubblica***

L'**articolo 71** del decreto, modificando l'**articolo 60, comma 6, del D.lgs. 165/2001**, ridefinisce, ampliandoli, i poteri ispettivi dell'**Ispettorato per la funzione pubblica**.

### ***Limitazioni all'ambito di applicazione del provvedimento***

L'**articolo 74**, nel definire l'ambito di applicazione del provvedimento, prevede in primo luogo che esso si applica nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti.

Con successivi D.P.C.M. sono invece disciplinate le particolari modalità applicative delle nuove disposizioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al personale della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale, nonché ai tecnologi e ricercatori degli enti di ricerca.

## **Approfondimento: Indagine conoscitiva su relazioni industriali e contrattazione collettiva**

L'indagine conoscitiva svolta dalla XI Commissione della Camera ha avuto lo scopo di comprendere l'evoluzione del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva in Italia, al fine di verificare la rispondenza dell'assetto consolidatosi all'indomani dell'approvazione del Protocollo del 23 luglio 1993 ai mutamenti intervenuti nel sistema economico e alle nuove esigenze espresse dalle aziende e dai lavoratori.

L'indagine si è articolata in una serie di audizioni svolte nel periodo dal 25 giugno 2008 al 25 febbraio 2009, suddivise in due cicli. Al termine del primo ciclo di audizioni, una proposta di documento conclusivo è stata formalizzata dalla presidenza nella seduta dell'8 gennaio 2009 . Di lì a pochi giorni (22 gennaio 2009), prima che la Commissione procedesse all'approvazione del documento conclusivo dell'indagine, è stato sottoscritto l'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali . Considerato il rilievo dell'Accordo e il nuovo scenario complessivo che esso configurava (anche alla luce del fatto che l'Accordo non è stato sottoscritto dalla CGIL), la Commissione ha ritenuto di sospendere l'esame del documento conclusivo, al fine di svolgere un ulteriore ciclo di audizioni (tenutesi dal 10 al 25 febbraio 2009).

Al termine del secondo ciclo di audizioni, che ha consentito di tracciare un quadro completo delle problematiche esistenti, la Commissione ha approvato un **documento conclusivo nella seduta dell'8 aprile 2009** .

Il documento conclusivo ha evidenziato, in particolare:

- la necessità di un'auto-riforma condivisa del sistema esistente, alla luce dei cambiamenti verificatisi dal 1993 ad oggi. In quest'ottica, apprezzabile appare l'introduzione, nell'Accordo del 2009, in luogo dell'indice di inflazione programmata, del nuovo indice previsionale dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA) in ambito europeo per l'Italia, depurato della dinamica dei prezzi dei beni energetici importati, la cui previsione sarà affidata a un soggetto terzo;
- l'opportunità di considerare un nuovo modello per il doppio livello di contrattazione e la costituzione di una specifica Autorità per le relazioni collettive;
- la necessità di una riforma degli ammortizzatori sociali, partendo dalle indicazioni del Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia , considerando, tra l'altro, la possibilità di nuove forme di sostegno al reddito anche per i lavoratori atipici. Nel breve periodo è stata ribadita l'importanza di interventi di emergenza tramite lo stanziamento di adeguate risorse economiche per il finanziamento degli strumenti esistenti di sostegno del reddito.
- la necessità di introdurre regole certe in materia di rappresentanza e rappresentatività sindacale;
- la necessità di ampliare il ricorso ai contratti di solidarietà, che, sull'esempio di altri Paesi europei, potrebbero rappresentare un importante strumento di difesa dell'occupazione e riduzione dei costi sociali connessi alla crisi d'impresa;
- la necessità di considerare l'incidenza sulle relazioni industriali delle disposizioni in materia di federalismo contenute nella **legge 42/2009**, soprattutto per quanto riguarda le materie in cui la competenza dei nuovi governi regionali sarà esclusiva.

## Approfondimento: La disciplina transitoria sulla valutazione nel D.L. 95/2012

L'articolo 5, commi da 11 a 11-sexies del **D.L. 95/2012** ha disposto una **disciplina transitoria sulla valutazione dei dipendenti pubblici** ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

In particolare, si prevede che, nelle more dei rinnovi contrattuali e in attesa dell'applicazione dell'**articolo 19 del D.Lgs. 150/2009** (che per l'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito), le amministrazioni **valutano la performance del personale dirigenziale** in relazione:

- al raggiungimento degli **obiettivi individuali** e dell'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla **performance complessiva dell'amministrazione**;
- ai **comportamenti organizzativi** posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse *performance* degli stessi;

La misurazione e valutazione della **performance individuale del personale** è effettuata dal dirigente in relazione al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali e al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati. Nella valutazione della performance individuale **non sono considerati** i periodi di **congedo di maternità, di paternità e parentale**.

Ciascuna **amministrazione monitora** annualmente, con il supporto dell'Organismo Indipendente di Valutazione, l'impatto della valutazione in termini di **miglioramento della performance e sviluppo del personale**, al fine di migliorare i sistemi di misurazione e valutazione in uso.

Ai dirigenti e ai dipendenti (con qualifica non dirigenziale) **più meritevoli** in esito alla valutazione effettuata, comunque **non inferiori al 10%** della rispettiva totalità dei dipendenti oggetto della valutazione è attribuito un **trattamento accessorio maggiorato** di un importo compreso **tra il 10 e il 30%** del trattamento accessorio medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie. La disposizione si applica ai dirigenti con riferimento alla **retribuzione di risultato**.

Le amministrazioni devono rendere nota **l'entità del premio** mediamente conseguibile dal personale dirigenziale e non dirigenziale e **pubblicare sui propri siti istituzionali** i dati sulla **distribuzione del trattamento accessorio**, in forma aggregata, al fine di dare conto del **livello di selettività** utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi.

## Riordino degli enti pubblici

*Il complesso processo di riordino degli enti pubblici statali, avviato nelle precedenti legislature, è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi, a partire dal decreto-legge 112/2008, che ha integrato la disciplina in materia con il meccanismo del taglia-enti, sino alle misure più recenti contenute nel decreto-legge 95/2012 (c.d. spending review 2). L'obiettivo della razionalizzazione è perseguito con la soppressione di alcuni enti, ovvero con la loro trasformazione, in alcuni casi mediante accorpamento.*

### ***I regolamenti per il riordino degli enti***

Il processo di razionalizzazione degli enti pubblici, attraverso la loro trasformazione, soppressione ed eventuale accorpamento, rappresenta uno dei filoni costanti nelle politiche legislative più recenti in materia di pubblica amministrazione. A decorrere dal 2001, tutte le leggi finanziarie annuali intervengono sul punto con l'obiettivo di conseguire risparmi di spesa.

In base alla disciplina vigente, al riordino si provvede mediante l'adozione di **regolamenti di delegificazione** che prevedono anche la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici.

La materia è stata **più** volte oggetto di **interventi normativi** negli ultimi anni. Il procedimento di riordino degli enti pubblici è stato introdotto dall'articolo 28, co. 1- 6, della **legge 28 dicembre 2001, n. 448** (legge finanziaria 2002), successivamente novellato dall'art. 1, co. 482-484 della (legge finanziaria 2007). Da ultimo, la procedura è stata sostituita con una nuova disciplina ex art. 2, co. 634-636, **L. 244/2007** (legge finanziaria 2008, che ha previsto uno o più **regolamenti** di delegificazione per il **riordino**, la **trasformazione** o **soppressione** e **messa in liquidazione** degli **enti** e **organismi pubblici statali**, nonché delle strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, anche in forma associativa.

Nel corso della XVI legislatura, dapprima il **D.L. 78/2009** (art. 17) e, in seguito, il **D.L. 95/2012** (art. 12, co. 19) sono intervenuti sulle competenze stabilite dalla **legge n. 244/2007** per l'adozione dei suddetti regolamenti.

In esito alle modifiche realizzate, i regolamenti sono adottati **su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Ministro vigilante. Pertanto, il potere di proposta viene centralizzato nel Presidente del Consiglio dei ministri, mentre i Ministri alle cui competenze sono riconducibili i settori oggetto di riordino intervengono nel procedimento solo in sede consultiva. Tale sede viene invece esclusa per le organizzazioni sindacali. Resta invariato il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ed è previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari entro 120 giorni. Un'ulteriore novità è la previsione della facoltà di proposta da parte del **Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa** di cui all'**articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012**.

### ***Soppressione degli enti pubblici non economici***

Ad integrazione del programma di riordino e al fine di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle p.a., di incrementare l'efficienza e di migliorare la qualità dei servizi, l'**art. 26 del decreto-legge 112/2008** (A.C. **1386**), ha previsto un **meccanismo** di **soppressione** degli **enti pubblici statali non economici**, il c.d. **taglia-enti**, successivamente modificato dall'art. 17, co. 1-9, **D.L. 78/2009** e dall'**art. 10-bis, D.L.**



## 194/2009.

Il meccanismo *taglia-enti* prevede **due distinte procedure** per giungere alla soppressione *ex-lege* degli enti pubblici non economici, a seconda che gli enti abbiano più o meno di 50 unità di personale.

Gli **enti con una dotazione organica inferiore alle 50 unità** sono automaticamente soppressi, decorsi novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 112, ad eccezione di quelli confermati con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. Tale processo si è concluso con il D.M. del 19 novembre 2008 che ha confermato nove enti.

Per gli **enti con dotazione pari o superiore a 50 unità**, la soppressione è prevista qualora allo scadere del termine del 31 ottobre 2010 non siano stati emanati i regolamenti di riordino previsti dalla legge finanziaria 2008 (art. 2, co. 634-636). Dalla procedura sono **escluse alcune categorie** di enti: gli ordini professionali e loro federazioni, le federazioni sportive e gli enti non inclusi nell'elenco ISTAT, gli enti la cui funzione consiste nella conservazione e nella trasmissione della memoria della resistenza e delle deportazioni, nonché le autorità portuali, gli enti parco e gli enti di ricerca. Le **funzioni** esercitate da ciascun ente soppresso sono **attribuite all'amministrazione vigilante** o, nel caso di pluralità di amministrazioni, a quella titolare delle maggiori competenze in materia. L'amministrazione succede inoltre all'ente soppresso a titolo universale, in ogni rapporto, anche controverso e ne acquisisce le risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Accanto al meccanismo descritto, nel corso della legislatura, varie disposizioni di legge hanno provveduto in via diretta a disporre la **soppressione di singoli enti** e a disciplinarne gli atti conseguenti (in particolare, si v. l'**art. 7 del D.L. 78/2010**, gli artt. 21 e 22 del **D.L. 201/2011** e l'**art. 12 del D.L. 95/2012**).

### **Misure per la razionalizzazione dei costi**

Nel corso della legislatura sono, inoltre, stati approvati diversi interventi che, a partire dalle riforme sopra riportate, hanno proseguito sul percorso di razionalizzazione del sistema degli enti pubblici, con l'obiettivo prioritario di ridurre i costi per il funzionamento degli enti a carico della finanza pubblica.

Si ricorda, in prima battuta, l'**art. 7, co. 24, del D.L. 78/2010** che ha stabilito, a decorrere dal 2010, la **riduzione dei contributi dello Stato** a enti, istituti, fondazioni e altri organismi, per una quota pari al 50% delle dotazioni dell'anno 2009 mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni centrali vigilanti.

Accanto alle misure puramente finanziarie, si registrano interventi di tipo strutturale. In questa direzione, l'**art. 6 del D.L. 78/2010** ha fissato dei **limiti al numero dei componenti degli organi** di amministrazione e di controllo (5 membri) e del collegio dei revisori (3 membri) di tutti gli enti pubblici, anche economici, e degli organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato.

L'**art. 15 del D.L. 98/2011** ha introdotto una **disciplina generale** per i casi di **dissesto degli enti** sottoposti alla vigilanza dello Stato.

Allo stesso modo, l'**art. 22 del D.L. 201/2011**, ha inteso ridurre gli **organi collegiali di Agenzie, enti e organismi strumentali** mediante un riordino operato attraverso regolamenti di delegificazione volti a diminuire il numero complessivo dei componenti gli organi

medesimi. A fini di monitoraggio della spesa pubblica, è fatto obbligo a tutti gli enti, ove i rispettivi ordinamenti non lo prevedano, di trasmettere i bilanci alle amministrazioni vigilanti e al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro dieci giorni dalla data di delibera o approvazione.

Alcune disposizioni hanno esteso le misure di razionalizzazione anche agli **enti vigilati da regioni ed enti locali**. In particolare, l'art. 9, commi 1-7, del **D.L. 95/2012** ha disposto che regioni, province e comuni sopprimono o accorpano, riducendone in ogni caso gli oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali o funzioni amministrative. Tali disposizioni non trovano applicazione per le aziende speciali, gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali. È previsto un meccanismo di soppressione di diritto degli enti qualora regioni, province ed enti locali non diano attuazione alle disposizioni entro nove mesi dall'entrata in vigore del D.L. medesimo.

### ***Interventi su singoli enti***

In tema di razionalizzazione, si ricorda l'**art. 24 della legge 69/2009** che ha delegato il Governo ad adottare, entro il 4 luglio 2010, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino, alla trasformazione, fusione o soppressione del Centro nazionale per la pubblica amministrazione (*CNIPA*), del Centro di formazione studi (*FORMEZ*) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (*SSPA*). Successivamente, l'**art. 11, co. 1, D.L. 95/2012** ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di riordinare le **scuole pubbliche di formazione**, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti. Sui due schemi di decreto, trasmessi dal Governo, le Camere hanno reso il parere il 21 febbraio 2012 (atti n. 544 e 545).

Si segnalano, inoltre, gli articoli 19, 20, 21 e 22 del **D.L. 83/2012**, che razionalizzano le **funzioni in materia di innovazione tecnologica e di digitalizzazione della pubblica amministrazione**, creando a tal fine un organismo unico, denominato **Agenzia per l'Italia digitale** al posto della pluralità di amministrazioni e di enti finora competenti in materia.

Tra gli interventi più significativi su singole categorie di enti, si segnala:

- il riordino degli **enti nazionali previdenziali**, in ottemperanza alle disposizioni contenute nei **D.L. 78/2010** e **D.L. 201/2011**, e che, da ultimo, ha determinato la fusione dell'INPDAP con l'INPS (si v. **Enti previdenziali pubblici**);
- il riordino degli **enti di ricerca vigilati dal MIUR**;
- il riordino, mediante accorpamento, delle **Agenzie fiscali** ex art. 23-*quinquies* del **D.L. 95/2012**;
- il riordino degli **enti vigilati dal Ministero della salute** sulla base della delega contenuta nella **L. 183/2010** (art. 2), attuata con **D.Lgs. 106/2012**.

### ***Dossier pubblicati***

- Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione - Schema di D.P.R. n. 544 (art. 11, D.L. 95/2012, conv. in L. 135/2012) - Elementi per l'istruttoria normativa (21/02/2013)
- Regolamento recante disposizioni sui corsi-concorso per funzionari e dirigenti pubblici e sulla Scuola nazionale dell'amministrazione Schema di D.P.R. n. 545 (art. 11, comma 1, lettera c), D.L. n. 95/2012) - Elementi per l'istruttoria normativa

## Semplificazione amministrativa

*Nella XVI legislatura, la semplificazione amministrativa è stata centrale nelle politiche legislative sulla pubblica amministrazione. Dapprima, sono state introdotte misure per la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese, nonché modifiche alla disciplina dell'azione amministrativa. In chiusura di legislatura, il c.d. decreto "Semplifica Italia", nonché la legge contro la corruzione nella p.a. hanno dato nuovo impulso alle politiche di semplificazione.*

Le politiche di semplificazione amministrativa - che si sono affiancate a quelle per **La semplificazione normativa** - hanno perseguito **due obiettivi**: da un lato, ridurre gli oneri di natura burocratica per i cittadini e per le imprese e, dall'altro, riorganizzare i procedimenti che conducono all'emanazione dei provvedimenti amministrativi.

In questa direzione, singole disposizioni contenute in alcuni provvedimenti intersettoriali (**D.L. 112/2008** e **L. 69/2009**) sono state approvate all'inizio della XVI legislatura. Misure più ampie conteneva un **disegno di legge governativo** che recava numerose disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e due deleghe al Governo (**A.C. 3209**). Il contenuto del provvedimento è stato stralciato più volte, conflueno i relativi articoli in autonomi progetti di legge – anche in considerazione del fatto che, durante il procedimento legislativo, alcune materie disciplinate dal testo erano state riprodotte in altri provvedimenti, taluni nel frattempo entrati in vigore (si v., in proposito **Codice della Pubblica amministrazione e Carta dei doveri**). Alcune delle misure previste dal provvedimento citato sono, in particolare, confluite nel **D.L. 5/2012** (c.d. **decreto Semplifica Italia**) che raccoglie disposizioni relative ad una molteplicità di settori, tese a snellire gli oneri burocratici in favore dei cittadini e degli operatori economici, nonché a migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Affianco a tali riforme, si segnala l'introduzione di forme di prevenzione e contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni mediante la **L. 190/2012**, che ha dato nuovo impulso al tema della **trasparenza amministrativa**, già oggetto di singole prescrizioni disseminate in molteplici provvedimenti.

L'insieme degli interventi citati ha consentito l'introduzione sia di **Semplificazioni per i cittadini**, sia di **Semplificazioni per le imprese**, nonché di modifiche che hanno investito l'organizzazione ed i procedimenti delle pubbliche amministrazioni.

### **La misurazione e riduzione degli oneri amministrativi**

**La riduzione degli oneri amministrativi** è un tema che si inquadra nella **cornice ordinamentale europea** ed è stato perseguito in base all'impegno assunto dallo Stato italiano nel Consiglio dei ministri europeo dell'8-9 marzo 2007. Per "**oneri amministrativi**", s'intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

Sulla materia, nel corso della XVI legislatura, si sono **susseguiti diversi interventi normativi**, costituiti dall'**articolo 25 del D.L. 112/2008**, poi modificato dall'**art. 6, co. 2, lett. f), D.L. 70/2011**, dall'**articolo 8 della L. 180/2011** (c.d. statuto delle imprese) e, da ultimo, dall'**art. 3, del D.L. 5/2012** (c.d. decreto semplificazioni).

L'obiettivo perseguito è, da un parte, la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da

obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato e, dall'altro, la loro **riduzione per una quota complessiva del 25 per cento**, entro il 31 dicembre 2012.

### ***Gli interventi legislativi sul procedimento amministrativo***

Nel corso dell'intero arco della XVI legislatura si sono succeduti interventi ed iniziative di carattere normativo che hanno modificato in più parti la disciplina generale del procedimento amministrativo, recata dalla **legge 241/1990**.

Le modifiche principali sono contenute nella **legge 69/2009**, con l'intento di ridurre e conferire maggiore certezza ai tempi di conclusione dell'attività amministrativa. Ulteriori interventi mirati a singoli aspetti della disciplina sono apportati da alcune disposizioni del **D.L. 78/2010**, del **D.L. 5/2012** (c.d. decreto Semplifica Italia) e della **L. 190/2012** (c.d. legge anticorruzione). In sintesi, tali interventi prevedono:

- modifiche rilevanti al **termine di conclusione del procedimento**;
- l'obbligo del **risarcimento** del danno ingiusto conseguente al **mancato rispetto del termine** di conclusione del procedimento, nonché un regime delle responsabilità derivanti dal mancato rispetto dei termini;
- **modifiche** al regime della **conferenza di servizi**, dell'accesso agli atti e della denuncia di inizio attività, trasformata in **segnalazione certificata di inizio attività** (SCIA);
- l'**estensione ai privati** preposti all'esercizio di attività amministrative dell'obbligo di **assicurare** il rispetto dei principi della **legge 241/1990** con un **livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni**; l'ipotesi di **conclusione del procedimento in forma semplificata** nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda; una disposizione finalizzata a prevenire **conflitti di interessi** nella fase istruttoria e decisoria del procedimento;
- la specificazione dell'obbligo di **motivazione** anche per gli **accordi** sostitutivi o integrativi del provvedimento.

Per un approfondimento su tutte le modificazioni apportate alla **L. 241/1990** dai provvedimenti approvati nel corso della legislatura, si rinvia a **La disciplina del procedimento amministrativo**.

### ***Obblighi per favorire la trasparenza***

La legge anticorruzione (**Legge 190/2012 - Misure anticorruzione nella p.a.**) ha introdotto disposizioni rilevanti in materia di trasparenza con la finalità principale di prevenire il fenomeno della corruzione e dell'illecito nel settore pubblico. Si segnala tale intervento per l'organicità delle disposizioni in materia di trasparenza, anche se nel corso della legislatura singole disposizioni sono state introdotte a tale riguardo, a partire dalla previsione di un **programma per la trasparenza**, di durata triennale, da rendere pubblico anche attraverso i siti **web** delle pubbliche amministrazioni (**art. 4 L. 15/2009**) e dall'**art. 11, D.Lgs. 150/2009**, che qualifica la **trasparenza** dell'attività amministrativa come **livello essenziale delle prestazioni** concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'**art. 117, co. 2, lett. m), Cost.** e la definisce come accessibilità totale, da attuare anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, di informazioni estese agli indicatori di utilizzo di risorse per funzioni istituzionali.

In particolare, la trasparenza viene intesa non soltanto come possibilità di accesso ai documenti amministrativi, bensì come **controllo sull'operato delle amministrazioni**,

attraverso la predisposizione di una **rete di obblighi informativi** a carico delle singole amministrazioni, la cui inosservanza è sanzionata dall'ordinamento. Tali obblighi riguardano la **pubblicazione**, nei **siti web** istituzionali nella p.a., **delle informazioni** relative ai procedimenti amministrativi, dei bilanci e dei conti consuntivi, nonché dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati (**art. 1, co. 15, L. 190/2012**). In particolare, la trasparenza deve essere assicurata per i procedimenti di **autorizzazione o concessione**; scelta del contraente; concessione ed **erogazione di sovvenzioni**, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di **vantaggi economici** di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; **concorsi e prove selettive** per l'assunzione del personale e le progressioni di carriera (**art. 1, co. 16, L. 190/2012**).

Inoltre, le amministrazioni devono mettere a disposizione, tramite il sito web, un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi e rendere accessibili tramite strumenti di identificazione informatica le informazioni sui procedimenti che li riguardano.

L'insieme delle norme previste dalla legge anticorruzione si aggiunge a disposizioni presenti in maniera disorganica in diversi provvedimenti approvati nel corso della legislatura. Si ricordano i più rilevanti:

- obbligo per le amministrazioni di **pubblicare** nel proprio sito internet **le retribuzioni annuali, i curricula vitae**, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei **dirigenti** e dei **segretari comunali e provinciali** nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale (**art. 21, L. 69/2009**);
- obbligo di pubblicare per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, **l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza** (**art. 6, co. 2, D.L. 70/2011**);
- obbligo per gli enti locali di pubblicare sui propri siti istituzionali i **canoni di locazione o di affitto** versati dall'amministrazione per il godimento di beni immobili, le finalità di utilizzo, le dimensioni e l'ubicazione degli stessi come risultanti dal contratto di locazione (**art. 97-bis, D.L. 1/2012**).
- obbligo per le amministrazioni di pubblicare sul sito internet la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere: per importi superiori a 1000 euro la pubblicazione è condizione legittimante di efficacia dell'erogazione a partire dal 2013 (**art. 18, D.L. 83/2012**).

Al fine di rendere organica l'intera materia, la **L. 190/2012** contiene una **delega al Governo per il riordino** della disciplina riguardante **gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni** da parte delle p.a., entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega. Lo schema di decreto legislativo è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 15 febbraio 2013.

### ***Codificazione in materia di pubblica amministrazione***

La **legge 3 ottobre 2011, n. 174 (A.C. 3209-bis/B)** contiene una **delega** al Governo per la predisposizione di una **codificazione in materia di pubblica amministrazione**.

In particolare, si prevede di raccogliere con uno o più decreti legislativi in appositi codici o testi unici la normativa vigente nelle materie disciplinate da alcuni provvedimenti nominati, quali: la legge generale sul procedimento amministrativo (**L. 241/1990**); il testo unico in

materia di documentazione amministrativa (**D.P.R. n. 445/2000**); il **D.Lgs. n. 165/2001** contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione; il **D.lgs. n. 150/2009**, finalizzato a aumentare la produttività del lavoro pubblico con riguardo all'apparato amministrativo nel suo complesso (cd. riforma Brunetta).

La **delega**, che doveva essere esercitata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è **scaduta** il 17 dicembre 2012.

### ***Approfondimenti***

- [Codice della Pubblica amministrazione e Carta dei doveri](#)
- [La disciplina del procedimento amministrativo](#)
- [La riduzione degli oneri amministrativi](#)
- [Semplificazioni per i cittadini](#)

### ***Dossier pubblicati***

- [Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo - D.L. 5/2012 ' A.C. 4940-A schede di lettura \(09/03/2012\)](#)



## **Approfondimento: Codice della Pubblica amministrazione e Carta dei doveri**

### ***L'iter parlamentare***

Il 12 febbraio 2010 il Governo presentava alla Camera dei deputati un **disegno di legge in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione** con cittadini e imprese (A.C. **3209**). In seguito, la Presidenza della Camera ha comunicato all'Assemblea nella seduta del 2 marzo 2010, lo stralcio di alcune parti dell'originario disegno di legge governativo, che recavano disposizioni estranee all'oggetto, riguardanti l'Istituto diplomatico, l'ordinamento della carriera diplomatica e disposizioni relative agli uffici all'estero del Ministero degli affari esteri (parti che sono poi confluite nell'A.C. 3209-*ter*).

Alla Camera dei deputati il **ddl 3209-bis**, dopo l'esame della Commissione Affari costituzionali in sede referente, è stato approvato dall'Assemblea il 9 giugno 2010 con numerose modifiche rispetto al testo originario.

In Senato, il disegno di legge (A.S. 2243) è stato assegnato alla Commissione 1° Affari costituzionali in sede referente. Nella seduta del 7 giugno 2011, il Governo ha presentato in Commissione due proposte di stralcio: la prima, concernente gli artt. da 1 a 40 e l'art. 44 (a seguito dello stralcio A.S. 2243-*bis*), è stata motivata con la circostanza che molte disposizioni sono state inserite nel decreto-legge sullo sviluppo in quel momento all'esame del Senato (**D.L. 13 maggio 2011 n. 70**); la seconda, riguardante gli artt. 41 e 42 (che sono confluiti, a seguito dello stralcio, nell'A.S. 2243-*ter*), è stata giustificata con la volontà di ricondurre ad un disegno di legge specifico la delega per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche.

Dei numerosi progetti di legge, derivanti dagli stralci di Camera e Senato, solo uno ha concluso il proprio iter parlamentare ed è divenuto legge (A.S. 2243). Degli altri, che non sono giunti all'approvazione, ci si limita a riferire il contenuto.

### ***Il Codice della pubblica amministrazione***

Il Senato, in data 28 giugno 2011, ha approvato il disegno di legge A.S. 2243, ridotto, dopo gli stralci, ad un articolo unico contenente unicamente la delega al Governo per la predisposizione di una codificazione in materia di pubblica amministrazione. Il testo, approvato dalla Camera, è divenuto la **L. 174/2011**.

In particolare, si prevede di raccogliere con uno o più decreti legislativi in appositi codici o testi unici la normativa vigente nelle materie disciplinate da alcuni provvedimenti nominati, quali:

- la legge generale sul procedimento amministrativo (**L. 241/1990**); il testo unico in materia di documentazione amministrativa (**d.P.R. n. 445/2000**);
- il **D.lgs. n. 165/2001** contenente le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione;
- il **D.lgs. n. 150/2009**, finalizzato a aumentare la produttività del lavoro pubblico con riguardo all'apparato amministrativo nel suo complesso (cd. riforma Brunetta).

Il comma 2 stabilisce i **principi e i criteri direttivi** che l'Esecutivo è tenuto a rispettare

nell'esercizio della delega. Essi riguardano:

1. ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
2. organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse;
3. coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
4. risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali.

La **delega**, che doveva essere esercitata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, **è scaduta** il 17 dicembre 2012.

### ***La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche***

Il 25 ottobre 2011 il Senato ha approvato la delega al Governo per la predisposizione della «Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche» (A.S. 2243-ter). Il testo è stato trasmesso alla Camera (A.C. **3209-bis-B/ter**), dove l'*iter* si è interrotto.

Il testo approvato, all'**articolo 1**, **delega** il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti la "**Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche**", tesi a definire i doveri generali delle amministrazioni pubbliche e dei loro dipendenti nei confronti dei cittadini. La delega deve essere esercitata entro dodici mesi, senza oneri a carico della finanza pubblica, in conformità ai principi e criteri direttivi dettati dall'articolo 2 del provvedimento.

Ai sensi del comma 2, i decreti legislativi devono individuare:

- le disposizioni che costituiscono principi generali dell'ordinamento, ai quali le regioni e gli enti locali, compresi gli enti del Servizio sanitario nazionale, si dovranno adeguare negli ambiti di rispettiva competenza;
- le disposizioni che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (**art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.**) e risultano pertanto direttamente applicabili agli enti territoriali.

Il comma 3 prevede che entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative o correttive.

Il comma 4 specifica che gli schemi sono essere adottati previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e sentito il **Garante per la protezione dei dati personali, in ordine ai profili di sua competenza**, nonché devono essere corredati della relazione tecnica e ricevere il parere sia delle commissioni parlamentari competenti per materia sia di quelle competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

L'**articolo 2** del provvedimento individua i **principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega:

- assumere la **trasparenza** quale fondamentale principio cui l'attività delle

- amministrazioni pubbliche si uniforma attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- stabilire che i rapporti tra i cittadini e le imprese e le amministrazioni pubbliche sono improntati ai **principi della leale collaborazione e della buona fede** e che l'azione amministrativa deve svolgersi con il minor aggravio possibile di obblighi, oneri e adempimenti a carico dei cittadini;
  - prevedere per le amministrazioni pubbliche l'obbligo di provvedere al **periodico adeguamento dei termini** di conclusione dei procedimenti;
  - prevedere per le amministrazioni pubbliche il dovere di usare un **linguaggio semplice e chiaro**;
  - garantire la completa attuazione dei **progetti di dematerializzazione** dei documenti e delle procedure, di **interoperabilità dei sistemi** informativi, anche prevedendo la nomina di commissari ad acta per le amministrazioni inadempienti;
  - assicurare l'effettività dell'obbligo delle amministrazioni pubbliche di utilizzo, nelle comunicazioni con i cittadini e con le imprese, delle **tecnologie telematiche** previste dal Codice dell'amministrazione digitale;
  - garantire l'integrale applicazione delle norme vigenti che vietano alle amministrazioni pubbliche di richiedere documenti già in possesso dello stesse o di altre amministrazioni e delle norme che prevedono la completa eliminazione dei certificati e delle autocertificazioni attraverso la condivisione dei dati da parte delle amministrazioni;
  - garantire l'attuazione del principio per il quale il cittadino è tenuto a **comunicare una sola volta la variazione dei dati** che lo riguardano;
  - garantire l'effettività dell'accesso ai documenti amministrativi tramite **l'utilizzo degli strumenti telematici**;
  - prevedere l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di **rispondere ai reclami** nei limiti e con le modalità definiti, per le amministrazioni statali, con D.P.C.M.;
  - prevedere una **specifica responsabilità amministrativa e contabile** per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari della riscossione che avanzano, con dolo o con colpa grave, indebite richieste di pagamento nei confronti dei cittadini, fatto salva l'eventuale responsabilità penale;
  - assicurare il rispetto degli obblighi di cui alle lettere da a) a l) mediante idonei **strumenti di incentivazione e di sanzione**;
  - introdurre, in caso di omissioni, inadempienze o ritardi delle amministrazioni pubbliche, specifici poteri gerarchici che consentano la motivata sostituzione, anche temporanea, dei dipendenti inadempienti o la motivata riassegnazione della titolarità di procedimenti o di singoli atti a diversi uffici o dipendenti;
  - prevedere che le pubbliche amministrazioni garantiscano una **adeguata consultazione** anche dei soggetti **portatori di interessi collettivi o diffusi**;
  - prevedere che la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, realizzi un **piano di comunicazione** volto a promuovere la conoscenza della Carta, e definisca forme di monitoraggio e di valutazione dell'osservanza dei precetti contenuti nella Carta; nonché curi il **raccordo con le autonomie regionali** e locali nell'ambito di un apposito tavolo istituito presso la Conferenza unificata;
  - prevedere che, la CIVIT vigili sull'osservanza dei precetti contenuti nella Carta, individui e diffonda le migliori pratiche e predisponga un rapporto annuale al Parlamento su tali attività;
  - prevedere l'individuazione, in ogni amministrazione pubblica, degli organi e degli **uffici responsabili dell'applicazione della Carta**;
  - estendere il **diritto di interpello** sulla base dei criteri desumibili dalle disposizioni vigenti;
  - garantire **l'uniformità di interpretazione delle norme**, anche sulla base delle

valutazioni fornite in sede di interpello.

Infine, le amministrazioni pubbliche adottano direttive che contemplano il "dovere di cortesia e di disponibilità", sulla base delle linee guida emanate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

## Approfondimento: La disciplina del procedimento amministrativo

Nel corso dell'intero arco della XVI legislatura si sono succeduti interventi ed iniziative di carattere normativo che hanno modificato in più parti la disciplina generale del procedimento amministrativo, recata dalla **legge n. 241/1990** (legge proc.).

La **legge 241/1990**, novellata ampiamente nel corso della XIV legislatura ad opera della **L. 15/2005** e della **L. 80/2005**, sancisce regole generali valide per tutti i procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

Le modifiche principali sono contenute nella **legge n. 69/2009**; ulteriori correzioni a vari aspetti della disciplina sono state apportate da alcune disposizioni del **D.L. 5/2012** (c.d. decreto Semplifica Italia) e della **L. 190/2012** (c.d. legge anticorruzione). La finalità degli interventi sembra duplice: in primo luogo, il rafforzamento degli strumenti di tutela a disposizione dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei privati che esercitano funzioni amministrative. In secondo luogo, la semplificazione dei procedimenti amministrativi al fine di assicurare maggiori certezza e celerità per l'adozione del provvedimento finale.

Si ricorda, altresì, che anche il **Codice del processo amministrativo** di cui al **D.Lgs. 104/2010**, ha inciso sulla predetta legge, trasponendo tutte le disposizioni prettamente processualistiche nel Codice stesso, con conseguente abrogazione o sostituzione delle rispettive norme della prima (su cui si rinvia al focus **Codice del processo amministrativo**).

Nel prosieguo si dà conto delle principali modificazioni apportate alla **L. 241/1990** dai provvedimenti approvati nel corso della legislatura, distinte per argomento.

### ***Principi generali e ambito di applicazione***

La **legge 69/2009** novella l'articolo 1 della L. 241, mediante la quale accanto ai criteri di economicità, efficacia, pubblicità e trasparenza, anche il **criterio di imparzialità** viene inserito tra i **principi generali che informano l'attività amministrativa**, a sottolineare il diritto dei cittadini al rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti. Successivamente, la **legge 190/2012** (art. 1, co. 37) rafforza l'obbligo dei **privati preposti all'esercizio di attività amministrative** di rispettare i principi generali dell'attività amministrativa (già sancito dall'art. 1, co. 1-ter, della legge 241), vincolandoli a garantire un **livello non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni**.

L'**articolo 10 della legge 69/2009** ha interamente riscritto l'articolo 29 riguardante l'ambito di applicazione della **L. 241/1990** mediante la modifica del comma 1 e l'aggiunta dei commi da **2-bis** a **2-quinquies**. A seguito della novella, risulta una maggiore specificazione dell'ambito di applicazione soggettivo in relazione a tutte e a singoli gruppi di disposizioni.

Prima della modifica, l'articolo 29 si componeva di due soli commi, in ragione dei quali le disposizioni della legge 241 si applicavano ai procedimenti amministrativi nell'ambito delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali e, per quanto stabilito in tema di giustizia amministrativa, a tutte le amministrazioni pubbliche (comma 1). Nell'ambito delle rispettive competenze, le regioni e gli enti locali potevano disciplinare la materia nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge (comma 2). Disposizioni peculiari erano previste dall'articolo 22 per quanto concerne l'ambito di applicazione delle norme sul diritto di accesso.

In primo luogo, a seguito della riformulazione, **tutte le disposizioni** della legge sul procedimento si applicano non soltanto alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali, ma anche alle **società con totale o prevalente capitale pubblico limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative**. In secondo luogo, le disposizioni suscettibili di applicazione **a tutte le amministrazioni pubbliche**, incluse le regioni e gli enti locali, sono individuate con quelle in materia di:

- risarcimento del danno ingiusto in caso di mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (art. 2-bis);
- accordi con e tra amministrazioni (artt. 11 e 15);
- ricorso giurisdizione avverso il diniego di accesso agli atti (art. 25, co. 5, 5-bis e 6);
- disciplina del provvedimento amministrativo (tutto il capo IV bis (artt. 21 bis – 21 nonies)).

La **legge 69/2009**, introducendo i nuovi commi 2-bis e 2-ter, ha poi disposto che sono riconducibili all'interno dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, come previsto dall'**articolo 117 della Costituzione**, secondo comma, lettera *m*), le disposizioni concernenti:

- gli **obblighi** per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concludere il procedimento entro il termine prefissato, nonché di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa;
- la **durata massima dei procedimenti**;
- la dichiarazione di inizio attività (poi divenuta **SCIA**) e il **silenzio assenso e la conferenza di servizi**, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

L'attinenza con i LEA comporta l'applicabilità delle relative disposizioni a tutte le pubbliche amministrazioni e l'affermazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato. In forza del comma 2-*quater* del novellato art. 29, le **regioni** e gli **enti locali**, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, **non** possono stabilire **garanzie inferiori** a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere **livelli ulteriori di tutela**.

Con le modifiche descritte, il legislatore ha ricondotto la definizione dell'ambito di applicazione delle **disposizioni sull'accesso ai documenti** all'interno del medesimo articolo 29, in precedenza definito in via autonoma nel corpo dell'articolo 22, in apertura del capo dedicato all'accesso. In particolare, la legge 69 ha soppresso la parte dell'**art. 22, co. 2, della L. 241/1990** in cui si prevedeva che le norme in materia di accesso attengono ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'**art 117 comma 2 lett. m) della Costituzione**, e che le Regioni potevano prevedere esclusivamente livelli di accesso ulteriori rispetto a quelli già previsti dallo Stato.

### ***La conclusione del procedimento***

Il Parlamento ha approvato alcune **novità** in materia di **conclusione del procedimento amministrativo** mediante novelle dell'**articolo 2 della legge 241/1990** che stabilisce la disciplina generale dell'obbligo di provvedere in capo alle pubbliche amministrazioni.



### ***I nuovi termini procedurali***

La materia è stata modificata dapprima, ad opera dell'**articolo 7 della legge n. 69/2009**, al fine di ridurre i termini di conclusione dei procedimenti ed assicurare l'effettività del loro rispetto da parte delle amministrazioni. All'esito di tale intervento, l'articolo 2 della legge proc.stabilisce che i **procedimenti** amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali **devono concludersi entro trenta giorni** (termine in precedenza fissato in novanta giorni), a meno che disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di natura regolamentare da emanarsi da parte di ciascuna amministrazione prevedano un termine diverso.

All'adozione di tali provvedimenti si provvede con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, che individuano i termini di conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali.

L'altra novità introdotta dalla **legge n. 69 del 2009** è che, **in ogni caso**, i termini fissati dalle amministrazioni **non** possono comunque essere **superiori ai novanta giorni** (laddove in precedenza non era fissato alcun limite temporale nella autonoma determinazione dei termini da parte delle amministrazioni). La legge ammette tuttavia la **possibilità di prevedere termini superiori ai novanta giorni** in considerazione della «sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento». In questi casi, tuttavia, il termine massimo di durata non può oltrepassare comunque i **centottanta giorni** e per l'adozione del relativo regolamento è necessaria sia la proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sia la previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Sono esclusi da tale disciplina i procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e quelli riguardanti l'immigrazione.

Per l'attuazione dell'**art. 7 della Legge n. 69/2009** sono state adottate **Linee di indirizzo con D.M. 12 gennaio 2010**, in base alle quali, in caso di termini procedurali superiori a novanta giorni e comunque inferiori a centottanta giorni, le Amministrazioni dovranno fornire una motivazione puntuale, con riferimento a ciascuno dei singoli procedimenti per i quali esse ritengono di dover stabilire questo diverso e maggiore termine, con riferimento alle ragioni giustificatrici indicate dalla **legge n. 69 del 2009** (sostenibilità dei tempi sotto il profilo della organizzazione amministrativa, natura degli interessi pubblici tutelati, particolare complessità del procedimento).

I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. È ammessa la **sospensione del termine**, per una sola volta e per un periodo non superiore a 30 giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

Viene eliminata la possibilità di sospensione, precedentemente prevista, per l'ipotesi in cui l'emanazione dell'atto sia sottoposta alla previa richiesta di pareri; tale eliminazione è da porre in relazione alle modificazioni apportate dalla legge 69 al regime di acquisizione dei pareri (su cui, si v., *infra*). Per l'ipotesi di valutazioni tecniche si continua ad applicare l'articolo 17 della L. 241.

Contestualmente, al fine di abbreviare e dare maggiore certezza ai tempi di conclusione della fase consultiva nell'ambito dell'istruttoria procedimentale, l'**articolo 8 della legge 69/2009** ha modificato la **disciplina** generale relativa all'**acquisizione di pareri**. Pertanto, a seguito della modifica dell'**articolo 16 della L. 241/1990**, il **termine** assegnato agli organi

delle pubbliche amministrazioni per il rilascio dei pareri obbligatori è stabilito in **20 giorni dalla richiesta**, a fronte dei 45 precedentemente previsti. Il medesimo termine è introdotto anche per i pareri facoltativi (che prima della modifica erano resi a discrezione dell'amministrazione interpellata). Un'ulteriore novità è data dall'obbligo di **trasmissione del parere con mezzi telematici**.

In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere, il legislatore specifica che l'amministrazione richiedente, ove si tratti di parere facoltativo, deve senz'altro procedere indipendentemente da esso. Altrimenti, come nella precedente disciplina, ha la facoltà di procedere.

La disciplina dei nuovi termini procedurali è entrata in vigore un anno dopo la data di entrata in vigore della L. 69 (4 luglio 2010) con conseguente disciplina della fase transitoria.

### ***La conclusione del procedimento in forma semplificata***

L'**articolo 1, co. 38, della L. 190/2012**, con una modifica all'art. 2, co. 1, della L. 241, prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata qualora ravvisino "la **manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda**". La semplificazione consiste nel fatto che la motivazione può consistere in un **sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo**. In tal modo, s'intendono fornire gli strumenti per attuare correttamente l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, già sancito dall'articolo 2 della L. 241, nei casi in cui si riscontri l'assoluta mancanza dei presupposti per l'avvio della stessa istruttoria, al fine di realizzare un'ulteriore semplificazione ed accelerazione dell'attività amministrativa.

### ***Le conseguenze del ritardo dell'amministrazione***

Oltre a stabilire una rideterminazione dei termini procedurali, la **legge n. 69/2009**, con l'obiettivo di dare effettività a tali disposizioni, ha disciplinato le **conseguenze del ritardo nel provvedere da parte dell'amministrazione**, sia nei riguardi dei cittadini destinatari dell'azione amministrativa, sia nei riguardi dei dirigenti ai quali si possa far risalire la responsabilità del ritardo medesimo. Tali disposizioni sono state ulteriormente rafforzate dalle previsioni del **D.L. 5/2012**.

### ***L'obbligo del risarcimento del c.d. danno da ritardo***

Sotto il primo aspetto, il **nuovo articolo 2-bis della legge 241** (introdotto dall'**articolo 7 della legge 69/2009**) prevede, a carico di tutte le amministrazioni pubbliche, l'**obbligo del risarcimento del danno ingiusto** cagionato al cittadino in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Le **controversie** in materia di mancato rispetto dei termini, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e il diritto al risarcimento si prescrive in cinque anni.

## ***Il regime delle responsabilità***

In termini di **responsabilità**, si sono succedute due modifiche. Dapprima, la **legge 69/2009** ha previsto che la mancata emanazione del provvedimento nei termini previsti costituisce elemento di valutazione ai fini della responsabilità dirigenziale, anche al fine della corresponsione della retribuzione di risultato. Questa previsione è stata superata dalla più recente novella apportata dal **D.L. 5/2012**, che – con una piena riformulazione del comma 9 dell'art. 2 della legge 241 – precisa che l'inerzia dell'amministrazione costituisce elemento ai fini della valutazione della **responsabilità disciplinare**, della **performance individuale** e della **responsabilità amministrativo-contabile**.

Sul punto, la novella opera una ricognizione delle forme di responsabilità ricollegabili all'inerzia. Innanzitutto si fa riferimento alla **valutazione della performance individuale**, introdotto dalla legge delega n. 15 del 2009 e dal successivo **D.Lgs. 150/2009**.

In proposito, l'**articolo 9, co. 1, del citato D.Lgs. 150/2009** prevede che il personale con incarico dirigenziale sia valutato in relazione agli indicatori di performance relativi all'ambito organizzativo di diretta responsabilità; al raggiungimento di specifici obiettivi individuali; alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura, alle competenze professionali e manageriali dimostrate; alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi. Il successivo comma, prevede che la misurazione e la valutazione svolte dai dirigenti sulla performance individuale del personale non dirigenziale sono collegate: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) alla qualità del contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza, alle competenze dimostrate ed ai comportamenti professionali e organizzativi. In secondo luogo, l'inosservanza all'obbligo di provvedere può comportare una ipotesi di **responsabilità disciplinare**. Sul punto, merita inoltre ricordare la specifica misura disciplinare prevista dall'**art. 55-sexies, co. 1, del D.Lgs. 165/2001**, introdotto dall'**art. 69 del D.Lgs. 150/2009**. Tale disposizione stabilisce che la condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno per violazione da parte del dipendente degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa (stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento), impongono nei confronti dello stesso dipendente l'applicazione - ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare - della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento. In terzo luogo, l'inerzia del dipendente può integrare una fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile.

Si ricorda, in merito che la **responsabilità amministrativa** è la responsabilità a contenuto patrimoniale di amministratori o dipendenti pubblici per i danni causati all'ente nell'ambito o in occasione del rapporto d'ufficio. Affinché un soggetto possa essere chiamato a rispondere in sede di responsabilità amministrativa occorre che lo stesso, con una condotta dolosa o gravemente colposa collegata o inerente al rapporto esistente con l'amministrazione, abbia causato un danno pubblico risarcibile che si ponga come conseguenza diretta e immediata di detta condotta. L'accertamento della responsabilità comporta la condanna al risarcimento del danno a favore dell'amministrazione danneggiata. L'azione di rivalsa dell'amministrazione è fondata, secondo l'**art. 18 del D.P.R. n. 3/1957**, sulla violazione degli obblighi di servizio ed è attribuita alla giurisdizione della Corte dei conti.

Con l'espressione **responsabilità contabile**, ci si riferisce alla responsabilità di quei soggetti (agenti contabili) che avendo avuto in consegna (a vario titolo) denaro, beni o altri valori pubblici, o comunque avendone avuto la disponibilità materiale, non adempiano all'obbligo di restituzione che a loro incombe. Pertanto, tale responsabilità si basa sul mancato adempimento di un obbligo di restituzione di un bene (compreso il denaro) dell'amministrazione.

A seguito della novella, le fattispecie di responsabilità sorgono non unicamente nell'ipotesi di **mancata emanazione** del provvedimento nei termini, ma altresì in caso di **tardiva adozione del provvedimento**. La responsabilità non è limitata al dirigente, ma si estende anche al funzionario inadempiente.

Con due ulteriori modifiche recate dal **D.L. 5/2012**:

- rinvia la disciplina della tutela avverso il silenzio dell'amministrazione alle disposizioni del Codice del processo amministrativo;
- si introduce l'obbligo di **trasmettere, in via telematica, alla Corte dei conti le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso** proposto avverso il silenzio inadempimento. Ciò, verosimilmente al fine di agevolare la possibilità di esercitare l'azione, ove se ne ravvisino i presupposti, per far valere la responsabilità amministrativa.

### **Poteri sostitutivi in caso di inerzia**

L'**articolo 1 del D.L. 5/2012** (c.d. decreto semplificazioni), ha aggiunto all'articolo 2 della legge proc. **i commi da 9-bis a 9-quinquies**.

Il **comma 9-bis** prevede una misura di pianificazione organizzativa, in base alla quale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, **l'organo di governo deve individuare**, tra le figure apicali, **il soggetto a cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia**.

La medesima disposizione stabilisce in proposito alcuni **criteri** suppletivi ove l'organo di governo non provveda all'individuazione: infatti, in tal caso, il potere sostitutivo si intende attribuito al dirigente generale. In mancanza di questi, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. A seguito di un'ulteriore novella introdotta dall'**art. 13, co. 01, del D.L. 83/2012**, tali informazioni sono oggetto di un obbligo di **pubblicità sul sito internet** istituzionale dell'amministrazione. In caso di ritardo, il titolare del potere sostitutivo comunica senza indugio il nominativo del responsabile per valutare l'opportunità di avviare il procedimento disciplinare, secondo le disposizioni del proprio ordinamento e dei contratti collettivi nazionali di lavoro, e, in caso di mancata ottemperanza a tali disposizioni, assume, oltre alla propria responsabilità, anche quella del responsabile.

Il **comma 9-ter** garantisce al privato in attesa del provvedimento dell'amministrazione, **ove il termine per la conclusione del procedimento sia inutilmente decorso**, la possibilità di **rivolgersi direttamente al titolare del potere sostitutivo** (individuato ai sensi del comma precedente) affinché concluda il procedimento medesimo o attraverso le strutture competenti o ricorrendo alla nomina di un commissario.

In ogni caso, il provvedimento finale dovrà essere adottato **entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto**. In tal modo, l'introduzione a regime di un potere sostitutivo attribuisce al privato in attesa del provvedimento, prima di ricorrere all'azione giudiziale, un ulteriore strumento esperibile a garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa. Tra gli oneri incombenti in capo al titolare del potere sostitutivo, secondo quanto previsto dal **comma 9-quater**, vi è quello di comunicare all'organo di governo entro il 30 gennaio di ogni anno, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non è stato rispettato il termine di conclusione previsti dalla legge e o dai regolamenti.

In base al **comma 9-quinquies**, l'amministrazione deve "riconoscere" l'eventuale ritardo nell'adempimento, indicando in tutti i provvedimenti rilasciati su istanza di parte, sia il termine previsto per disposizione di legge o regolamentare, sia quello effettivamente impiegato.

Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni introdotte i **procedimenti tributari e quelli in materia di giochi pubblici**, con l'effetto di mantenere ferma la disciplina di settore.

### ***Conflitto di interessi e modifiche alla disciplina degli accordi***

La **legge 190/2012** (c.d. legge anticorruzione), all'art. 1, co. 41, ha introdotto il nuovo articolo 6-bis, ai sensi del quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale hanno un dovere **di astensione in caso di conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. Non sono indicate le conseguenze della violazione di tale disposizione da parte del dipendente. La disposizione, che ha finalità di evitare l'insorgere di fenomeni di illegalità e di corruzione, pare esplicitazione del più generale dovere di imparzialità, sancito dall'articolo 97 della Carta costituzionale, nonché dalla stessa legge proc., in base al cui art. 1, l'attività amministrativa deve essere retta dal criterio di imparzialità.

Sempre al fine di garantire l'imparzialità e la massima trasparenza dell'attività amministrativa, il **comma 47 dell'art. 1 della citata L. 190/2012** aggiunge al comma 2 dell'articolo 11 della legge proc. la disposizione secondo la quale agli **accordi sostitutivi o integrativi** del provvedimento si applica la disciplina sulla motivazione di cui all'articolo 3. Pertanto, tali accordi **devono essere motivati**, con l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

Da ultimo, l'**art. 6, D.L. 179/2012** ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, siano **sottoscritti con firma digitale** o con firma elettronica avanzata o con altra firma elettronica qualificata, a pena di nullità, gli **accordi cd. organizzativi**, che le amministrazioni pubbliche concludono tra loro per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Dall'attuazione di tale novità non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato dovendosi provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

### ***Modifiche alla disciplina della conferenza di servizi***

Al fine di semplificare i procedimenti amministrativi, l'**articolo 9 della legge 69/2009** prevede che la **conferenza di servizi**, strumento organizzativo utilizzato per accelerare i processi decisionali delle amministrazioni coinvolte in procedimenti comuni, può svolgersi per **via telematica**. È inoltre allargato il diritto di partecipazione e/o di convocazione a taluni soggetti.

Una più **profonda modifica della disciplina** dell'istituto regolato dall'**articolo 14 della L. 241/1990**, è stata introdotta dall'art. 49, co. 1-4, del **D.L. 78/2010** con l'obiettivo di semplificarne la procedura ed accelerare i tempi per l'adozione del provvedimento finale.

In particolare, viene rimessa al Governo la decisione finale in caso di motivato dissenso da

parte delle amministrazioni cd. sensibili (tutela del paesaggio, salute ed ambiente), modificando anche la relativa procedura di composizione del dissenso. Vengono inoltre previste norme di coordinamento con le procedure di VIA, VAS e AIA.

**Sotto il profilo generale**, le nuove regole, attraverso due novelle all'art. 14, commi 1 e 2, della legge proc., prevedono che l'amministrazione procedente ha la facoltà di indire la **conferenza di servizi cd. istruttoria** - altrimenti detta "interna" o "referente" - che nel precedente testo poteva generare l'equivoco di una obbligatorietà, evitando che la mancata adozione di tale modulo procedurale possa formare oggetto di sindacato da parte del giudice amministrativo, qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo.

Per la diversa tipologia di conferenza di **servizi cd. decisoria** (altrimenti detta "esterna" o "deliberante"), che resta obbligatoria dopo l'inutile esperimento della procedura ordinaria, viene chiarito che, in talune fattispecie, l'assenza delle determinazioni delle amministrazioni chiamate a pronunciarsi, entro 30 giorni in via ordinaria, non obbliga la pubblica amministrazione procedente ad indire la conferenza di servizi in tutti i casi in cui esistano espresse previsioni normative che consentano alla amministrazione procedente di prescindere, introducendo una vera e propria ipotesi di sostituzione.

L'articolo modifica anche alcune norme dell'art. 14-ter con riferimento al procedimento di conferenza in caso di valutazione ambientale strategica (VAS), valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Da ultimo, con una novella all'**articolo 29, comma 2-ter, della legge 241/1990**, il **D.L. 78/2010** ha inserito **le norme sulla conferenza di servizi tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione**, equiparando l'istituto alla dichiarazione di inizio attività e al silenzio assenso già riconosciuti a tali fini dalla **legge 69/2009**.

#### ***Conferenza di servizi e procedura di finanza di progetto***

L'**articolo 3 del D.L. 83/2012**, aggiungendo un **comma 1-bis all'art. 14-bis della L. 241/1990**, introduce l'**obbligo di indire sempre la conferenza di servizi preliminare nell'ambito della procedura di finanza di progetto**. Nell'ambito della medesima procedura viene previsto che la redazione dello studio di fattibilità da porre a base di gara sia effettuata dal personale delle amministrazioni aggiudicatrici, eccetto i casi di carenza in organico di personale avente i necessari requisiti professionali per la predisposizione dello studio nei quali si può fare ricorso a soggetti esterni.

#### ***Effetti del dissenso espresso nella conferenza dei servizi***

Sotto il profilo degli **effetti di un eventuale dissenso espresso in seno alla conferenza**, il **D.L. 78/2010** ha previsto, con alcune novelle al comma 1 dell'art. 14-*quater*, anche per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale (salvo l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei ministri), paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, l'obbligo di manifestare il dissenso nella conferenza di servizi.



L'**art. 14-quater della legge n. 241/1990** disciplina gli effetti del **dissenso espresso in sede di conferenza di servizi**. Esso prevede che il dissenso di uno o più rappresentanti delle amministrazioni vi comprese quelle preposte alla tutela ambientale (fermo restando quanto previsto in materia di valutazione di impatto ambientale), del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, regolarmente convocate alla conferenza di servizi, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella conferenza di servizi e congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

Ove venga espresso **motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità**, la questione, in attuazione del principio di leale collaborazione e dell'**articolo 120 Cost.** sull'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, è rimessa dall'amministrazione procedente alla **deliberazione del Consiglio dei Ministri**. Fanno eccezione: a) i casi di cui all'**art. 117, ottavo comma, Cost.**, relativo alle intese tra regioni per il migliore esercizio delle funzioni, da ratificare con legge regionale; b) i procedimenti relativi alle opere della cd. legge obiettivo (artt. 161 e ss. **D.Lgs. 163/2006**), che presentano un'autonoma disciplina sul dissenso c) i procedimenti in tema di localizzazione di opere statali).

Il Consiglio dei ministri si pronuncia **entro sessanta giorni, previa intesa** con la Regione o le Regioni e le Province autonome interessate, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali, ovvero previa intesa con la Regione e gli enti locali interessati, in caso di dissenso tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali. Se **l'intesa non è raggiunta entro trenta giorni**, la **deliberazione** del Consiglio dei Ministri **può essere comunque adottata**.

Sulla materia è intervenuta nel corso della legislatura la **sentenza della Corte costituzionale n. 179/2012**, che ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale della disciplina della conferenza di servizi** nella parte in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro trenta giorni, l'intesa richiesta, il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Secondo la Corte, la previsione dell'intervento unilaterale dello Stato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa costituisce una **violazione del principio di leale collaborazione**, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale. In particolare, la previsione di un termine esiguo (30 giorni) rende complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa, attribuendo automaticamente al Governo il potere di deliberare, senza che siano previste le **necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze»** (cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005).

La disciplina dichiarata incostituzionale è stata sostituita mediante l'**art. 33-octies del D.L. 179/2012**, che introduce una procedura volta a superare le divergenze tra Stato e regione attraverso le reiterate trattative richieste dalla Corte costituzionale.

In particolare, le nuove disposizioni prevedono che **qualora il motivato dissenso sia espresso da una Regione o da una Provincia autonoma** in una delle materie di propria competenza, ai fini del raggiungimento dell'intesa, **entro trenta giorni** dalla rimessione della questione alla delibera del Consiglio dei Ministri, viene indetta una **riunione** dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la partecipazione della medesima Regione o Provincia autonoma, degli enti locali e delle amministrazioni interessate, attraverso **un unico rappresentante legittimato**, dall'organo competente, ad esprimere in modo vincolante la

volontà dell'amministrazione sulle decisioni di competenza. In tale riunione i partecipanti debbono formulare le specifiche indicazioni necessarie alla individuazione di una soluzione condivisa, anche volta a modificare il progetto originario.

**Se l'intesa non è raggiunta nel termine di ulteriori trenta giorni, è indetta una seconda riunione** dalla Presidenza del Consiglio con le medesime modalità della prima, per concordare interventi di mediazione, valutando anche le soluzioni progettuali alternative a quella originaria. **Ove non sia comunque raggiunta l'intesa, in un ulteriore termine di trenta giorni, le trattative**, con le medesime modalità delle precedenti fasi, sono finalizzate a risolvere e comunque a individuare i punti di dissenso.

### ***La segnalazione certificata di inizio attività***

L'**articolo 49, co. 4-bis, del D.L. 78/2010**, ha interamente riscritto l'**articolo 19 della L. 241/1990**, già modificato dalla **L. 69/2009**, e trasformato la dichiarazione di inizio attività (DIA) in **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**.

Tale riforma risponde all'esigenza di liberalizzare l'attività d'impresa, consentendo di iniziare immediatamente l'attività stessa.

La Scia, infatti, **consente di iniziare l'attività immediatamente e senza necessità di attendere la scadenza di alcun termine**, ciò traducendosi in una sostanziale accelerazione e semplificazione rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'**articolo 19 della legge n. 241 del 1990**, che prevedeva il decorso del termine di trenta giorni prima di poter avviare l'attività oggetto della Dia e legittimava l'esercizio di poteri inibitori da parte dell'amministrazione entro l'ulteriore termine di trenta giorni dalla comunicazione di avvio della medesima attività.

La nuova disciplina è stata oggetto di ulteriori affinamenti e interventi di novella, sino alle disposizioni recate in chiusura di legislatura dal **D.L. 5/2012** e dal **D.L. 83/2012**. Per un'analisi dell'istituto, si rinvia a **Segnalazione certificata di inizio attività**.

### ***Modifiche alla disciplina dell'accesso agli atti***

La **legge 69/2009** - modificando l'**art. 25, co. 4, L. 241/1990** – ha introdotto l'obbligo di inviare l'istanza di riesame del diniego di accesso agli atti delle amministrazioni delle amministrazioni centrali oltre che alla Commissione per l'accesso, anche all'amministrazione resistente.

## Approfondimento: La riduzione degli oneri amministrativi

La **riduzione degli oneri amministrativi** è un tema che si inquadra nella cornice europea ed è stato perseguito in base all'impegno assunto dallo Stato italiano nella riunione del Consiglio dei ministri europeo dell'8-9 marzo 2007.

Sulla materia, nel corso della XVI legislatura, si sono susseguiti **diversi interventi normativi**, costituiti dall'**articolo 25 del D.L. 112/2008**, poi modificato dall'art. 6, co. 2, lett. f), **D.L. 70/2011**, dall'**articolo 8 della L. 180/2011** (c.d. statuto delle imprese) e, da ultimo, dall'**art. 3, del D.L. 5/2012** (c.d. decreto semplificazioni). Ulteriori disposizioni sono state approvate nel corso delle precedenti legislature, come quelle contenute nella **legge n. 246/2005** e nell'**articolo 1 del D.L. 4/2006**. Il susseguirsi degli interventi legislativi nella materia non è stato sempre accompagnato da chiare norme di coordinamento presentando, pertanto, il rischio di dar vita a duplicazioni organizzative e a stratificazioni normative.

### *Il c.d. taglia-oneri amministrativi*

In apertura della legislatura, l'**articolo 25 del D.L. 112/2008** ha introdotto il meccanismo del c.d. taglia-oneri amministrativi, finalizzato alla **misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato** ed alla loro **riduzione entro il 31 dicembre 2012**, per una quota complessiva del 25 per cento, ottemperando così all'impegno assunto in sede di Unione europea dallo Stato italiano.

Il meccanismo, come novellato dall'**art. 6, co. 2, lett. f), del D.L. 70/2011**, consta di tre passaggi fondamentali

- l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, di un **programma di misurazione degli oneri amministrativi** (comma 1);
- l'adozione da parte di ciascun Ministro di un **piano di riduzione degli oneri amministrativi**, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione stessa (comma 3); tali piani confluiscono nel Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, già istituito dall'**art. 1, co. 2, D.L. 4/2006**, che deve essere approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere;
- sulla base degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi gravanti su ciascun settore, congiuntamente ai piani ministeriali, il Governo adotta **uno o più regolamenti di delegificazione** su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro o i Ministri competenti, contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e sui cittadini nei diversi settori ed a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Si stabiliscono, inoltre, alcune specifiche modalità operative per l'**estensione del meccanismo taglia-oneri alle regioni e agli enti locali**, prevedendo che questi adottino, nell'ambito delle rispettive competenze, interventi di tipo normativo, amministrativo o organizzativo tesi alla riduzione degli oneri amministrativi, da stabilirsi sulla base delle risultanze delle attività di misurazione.

Per coordinare le attività di misurazione e le iniziative di riduzione da parte dei diversi livelli istituzionali, la novella prevede l'istituzione di un **comitato paritetico in seno alla Conferenza unificata**.

I **membri del Comitato**, pari a dodici, sono per metà designati da autorità centrali, ovvero due dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; due dal Ministro per la semplificazione normativa, due dal Ministro per i rapporti con le regioni, e per metà dalla Conferenza unificata, di cui tre tra i rappresentanti delle regioni, uno tra quelli delle province e due tra quelli dei comuni.

Secondo quanto previsto dall'**art. 6, co. 3, del D.L. 70/2011**, anche le **autorità amministrative indipendenti** con funzioni di vigilanza e garanzia, effettuano, nell'ambito dei propri ordinamenti e con le risorse disponibili a legislazione vigente, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012. A tal fine, possono proporre le misure legislative e regolamentari ritenute funzionali all'obiettivo.

### ***La compensazione degli oneri***

Al meccanismo descritto si è affiancato successivamente un **nuovo procedimento per la rimozione degli oneri amministrativi**, previsto dall'**art. 8 della L. 180/2011** (c.d. Statuto delle imprese), che è stato ampiamente integrato dall'**art. 3, del D.L. 5/2012** (c.d. decreto semplificazioni).

L'articolo 8 dello Statuto delle imprese prevede, sin dalla versione originaria, un **obbligo di compensazione degli oneri amministrativi**, in base al quale **negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale** che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale (comma 1).

Con la medesima finalità di garantire la trasparenza amministrativa, già l'**art. 6, co. 2, lett. b), numero 5, del D.L. 70/2011** prescriveva a carico delle amministrazioni dello Stato l'**obbligo di allegare ai regolamenti ministeriali o interministeriali ovvero ai provvedimenti amministrativi a carattere generale** adottati per regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici **un elenco degli oneri informativi** a carico dei cittadini e delle imprese, introdotti ovvero eliminati in virtù degli atti medesimi.

Nel corso del 2012, ad opera del citato decreto-legge semplificazioni, è stato modificato il comma 2 della disposizione, che nella formulazione originaria, rendeva obbligatoria – ferma restando la disciplina dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) – una apposita valutazione preventiva degli oneri previsti dagli schemi di provvedimenti normativi e amministrativi.

In sostituzione di tale disposizione, i **nuovi commi da 2 a 2-septies** introducono un meccanismo più complesso, che può essere sintetizzato come di seguito.

Le amministrazioni statali devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri **entro il 31 gennaio** di ogni anno una **relazione a consuntivo dell'anno precedente, relativa agli oneri amministrativi a carico di cittadini ed imprese, introdotti ed eliminati** con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno medesimo (comma 2), compresi quelli introdotti con atti di recepimento di **direttive comunitarie** che determinano livelli di regolazione superiore a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime. A tal fine, gli oneri sono valutati come nelle relative analisi di impatto della regolamentazione (AIR). L'inclusione nella valutazione (consuntiva) degli oneri amministrativi di quelli introdotti nel recepimento di

direttive comunitarie, è correlata a quella (preventiva) già prevista dalla normativa vigente, ed in particolare dalla [Legge 183/2011](#).

La disposizione specifica cosa debba intendersi per “**oneri amministrativi**”, individuandoli nei “costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione”.

**Entro il 31 marzo** di ciascun anno, dovrà essere pubblicata sul sito del Governo una **relazione complessiva**, che il **Dipartimento della funzione pubblica** predispose sulla base delle relazioni delle amministrazioni, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai sensi del Codice del consumo e previa verifica a cura del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (comma *2-bis*). Tale relazione contiene il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, indicando il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione.

La **relazione è strumentale all'adozione di misure di compensazione tese a ridurre gli oneri amministrativi** nei settori e per le amministrazioni in cui si evidenzia che gli oneri introdotti dalle disposizioni normative sono superiori a quelli eliminati, ponendo così il presupposto di interventi di “pareggio”. A tal fine, il comma *2-ter* prevede che si proceda alla suddetta riduzione con atti normativi adottati, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione generale e previa consultazione delle associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, **nel rispetto di alcuni principi e criteri direttivi** puntualmente indicati dal comma *2-ter*.

I **criteri** sono: a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività; b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate; c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese; d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del Codice dell'amministrazione digitale, adottato con [decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82](#); e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità degli stessi in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Nel rispetto di questi principi generali, l'atto normativo da utilizzare varia in relazione alla fonte degli oneri:

1. per la riduzione di oneri amministrativi di competenza statale previsti da leggi, occorre adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più **regolamenti di delegificazione**, ai sensi dell'[articolo 17, co. 2, della legge n. 400/1988](#) (comma *2-ter*);
2. per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti si procede, con **regolamenti governativi** (non di delegificazione) adottati ai sensi dell'[articolo 17, co. 1, della legge n. 400/1988](#) (comma *2-quater*);
3. per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede con **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, adottati ai sensi dell'[articolo 17, co. 3, della legge n. 400/1988](#) (comma *2-quinquies*).

Infine, il **comma 2-septies** esclude dall'applicazione dell'art. 8, come riformulato, gli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici.

### ***La riduzione degli oneri gravanti sulle p.a.***

Oltre ad introdurre disposizioni in materia di compensazione di oneri, l'**articolo 3 del D.L. 5/2012**, ai commi da *3-bis* a *3-octies*, prevede **nuove misure per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche**. In primo luogo, si distingue la riduzione degli oneri amministrativi, a seconda che riguardi materie di competenza regionale ovvero di competenza statale.

Nella prima ipotesi, ossia **per gli oneri nelle materie di competenza regionale**, è previsto il ricorso, ai fini del rispetto del **principio di leale collaborazione**, a **pareri, accordi o intese** in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata.

Per le materie di competenza regionale i commi *3-bis* e *3-sexies* richiamano l'**art. 20-ter della legge n. 59 del 1997, introdotto dalla legge n. 246 del 2005** che stabilisce che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, **accordi** ai sensi dell'**articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281** o **intese** ai sensi dell'**articolo 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131** per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di:

- favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione;
- definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione;
- concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali;
- valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

Nella seconda ipotesi, ossia ai fini della riduzione **degli oneri amministrativi nelle materie di competenza statale** (commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater*) è prevista innanzitutto l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, di un **Programma 2012-2015**, che è stato successivamente emanato dalla Presidenza con D.M. 19 novembre 2012. Il programma individua le aree, i tempi e le metodologie di intervento. Mentre, **per l'attuazione del programma** (comma *3-ter*) **si applicano le disposizioni del c.d. Taglia-oneri**, di cui ai citati commi da 2 a 7 dell'**articolo 25 del D.L. 112/2008**.

Quest'ultima disposizione pone alcuni problemi di coordinamento specie in relazione alle ulteriori previsioni stabilite dall'**art. 3, D.L. 5/2012** relative alla stessa fase attuativa, distingue



tra **oneri amministrativi derivanti da leggi** e oneri derivanti da fonte regolamentare o amministrativa.

In relazione ai primi, il comma 3-*quater* prevede che, sulla base degli esiti delle attività definite nel Programma, il Governo emana, entro 31 dicembre di ciascun anno, **uno o più regolamenti di delegificazione** ai sensi dell'**articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400**, per la riduzione degli oneri amministrativi.

Per quanto concerne, invece, gli **oneri amministrativi derivanti da regolamenti o atti amministrativi** (comma 3-*quinqüies*) è prevista l'attuazione di appositi piani, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con gli altri Ministri competenti per materia, sentita la Conferenza Unificata nei quali sono indicate le misure normative, organizzative e tecnologiche da adottare, assegnando i relativi obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa.

Tale comma non contiene alcun richiamo alle disposizioni del citato articolo 25, che, al comma 3, prevede piani di riduzione di oneri amministrativi di competenza di ciascun Ministro.

### ***La riduzione degli oneri gravanti su cittadini e imprese***

Infine, il comma 3-*sexies* dispone l'adozione di un ulteriore **Programma 2012-2015** riguardante la **misurazione e riduzione di tempi, procedimenti e oneri regolatori, gravanti su cittadini e imprese, inclusi gli oneri amministrativi**.

Il programma è adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione previa intesa in sede di Conferenza Unificata, "nel quadro delle indicazioni e delle raccomandazioni dei competenti organismi comunitari".

Anche **per l'attuazione** di tale programma sono richiamate, dal comma 3-*septies*, le disposizioni di c.d. meccanismo taglia-oneri, di cui ai già citati commi da 2 a 7 dell'**art. 25 del D.L. 112/2008**.

Inoltre, il comma 3-*octies* prevede che, entro il 31 gennaio di ciascun anno, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione rende **comunicazioni alle Camere** sullo sviluppo e sui risultati delle politiche di semplificazione nell'anno precedente, con particolare riguardo all'attuazione del decreto e dei programmi previsti dall'articolo 3.

### ***Le modifiche all'Analisi di impatto della regolamentazione***

L'**articolo 14 della legge 246/2005** assoggetta tutti gli atti normativi del Governo, salvo i casi di esenzione, all'**analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, definita come la «valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative».

Nel corso della legislatura anche questo strumento è stato oggetto di **parziali modifiche** tese a rafforzarne l'operatività in relazione all'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi.

La relazione AIR, secondo quanto previsto dall'**articolo 6, comma 2, della legge 180/2011**,

dà conto, tra l'altro, in apposite sezioni, della **valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese** e degli **oneri informativi** e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

I relativi criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi (art. 6, co. 3) sono stabiliti con DPCM, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della **legge 180/2011** (e non ancora adottato).

Con la medesima finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi allo scopo di ridurre gli adempimenti a carico dei privati, l'**articolo 15, comma 2, della legge 183/2011** (legge di stabilità 2012) prevede, attraverso una novella della **legge 246/2005**, che **in sede di recepimento di direttive comunitarie** non possano essere introdotti o mantenuti, salvo circostanze eccezionali valutate nell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle suddette direttive. Il correlativo impatto sulle piccole e medie imprese, nonché la valutazione dei conseguenti oneri amministrativi e dei relativi costi introdotti od eliminati nei confronti di cittadini ed imprese, deve essere illustrato in apposita sezione dell'AIR.

## **Approfondimento: Semplificazioni per i cittadini**

I provvedimenti legislativi adottati nel corso della legislatura in materia di semplificazione amministrativa hanno introdotto alcune disposizioni tese a ridurre i costi della burocrazia per i cittadini, eliminando o semplificando adempimenti richiesti dalle pubbliche amministrazioni. In altri casi si è inteso promuovere ulteriormente l'utilizzo delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni tra i cittadini e le amministrazioni pubbliche.

### ***Durata e rinnovo dei documenti di riconoscimento***

L'**articolo 31, co. 1, del D.L. 112/2008** ha modificato l'art. 3 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*), prevedendo che la **carta d'identità, cartacea ed elettronica**, benefici di una **validità temporale corrispondente a dieci anni**, a fronte della previgente disposizione, che stabiliva, invece, una validità quinquennale. Per semplificare i rapporti tra cittadini e amministrazione, è previsto che i Comuni informino gli interessati della data di scadenza del documento almeno novanta giorni prima.

Contestualmente è stata prevista come obbligatoria la presenza sul documento, oltre che della fotografia, anche delle **impronte digitali del soggetto**. L'obbligo, dapprima fissato a decorrere dal 1° gennaio 2010 è stato prorogato al 31 dicembre 2011.

Il **D.L. 194/2009** (art. 3, co. 8-*bis*) ha, inoltre, introdotto la norma in virtù della quale la carta d'identità può altresì contenere **l'indicazione del consenso ovvero del diniego** della persona cui si riferisce a **donare i propri organi** in caso di morte.

In materia di durata dei documenti di riconoscimento, è infine intervenuto il **D.L. 5/2012** con una disposizione che precisa il momento della **scadenza dei documenti**. In particolare, l'articolo 7 stabilisce che i documenti di identità e di riconoscimento, sono **rilasciati o rinnovati con validità fino alla data, corrispondente al giorno e mese di nascita del titolare**, immediatamente successiva alla scadenza che sarebbe altrimenti prevista per il documento medesimo. L'applicazione della disposizione è limitata ai documenti rilasciati o rinnovati dopo l'entrata in vigore del decreto in esame.

Inoltre, si prevede che le **tessere di riconoscimento rilasciate dalle amministrazioni dello Stato hanno durata decennale**.

### ***Documenti di riconoscimento rilasciati ai minori***

Il **D.L. 135/2009** (articolo 20-*ter*) modifica la **L. 1185/1967** (*Norme sui passaporti*), al fine di dare attuazione al regolamento (CE) 444/2009. La norma dispone che il **passaporto spetti ad ogni cittadino, indipendentemente dall'età**, prevedendo tuttavia che, per tutti i minori di età inferiore ai quattordici anni, l'uso del documento di viaggio sia subordinato alla condizione che i minori viaggino accompagnati o con l'indicazione dell'affidamento. Contestualmente, in conformità del principio "una persona – un passaporto" viene eliminata la possibilità dell'iscrizione del minore sul passaporto del genitore. La validità generale del passaporto viene confermata a dieci anni stabilendo delle eccezioni relativamente alla validità del passaporto dei minori. Per impossibilità temporanea o per particolari esigenze, i titolari dei documenti di viaggio sono esentati dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali, disponendo che in tal caso sia emesso un passaporto di validità pari o inferiore a

dodici mesi.

Ulteriori novità sono state introdotte dal **D.L. 70/2011** (art. 10, co. 5), che ha **soppresso il limite di età di rilascio della carta d'identità**, analogamente a quanto previsto dalla disciplina sul rilascio del passaporto. Pertanto, il documento può essere rilasciato anche a coloro che non abbiano compiuto i 15 anni di età. Inoltre, i **minori dei 14 anni** che si recano all'estero potranno utilizzare la carta d'identità valida per l'espatrio purché accompagnati da uno dei genitori o da chi ne fa le veci ovvero da chi, in qualità di persona, ente o compagnia di trasporto a cui i minori sono affidati, verrà menzionato sulla carta d'identità oppure su una dichiarazione rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione.

Ulteriore novità riguarda la **durata di validità della carta di identità**: 3 anni per i minori di 3 anni, 5 anni nella fascia di età 3-18 anni, 10 anni per i maggiorenni.

Si stabilisce inoltre l'**esenzione dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali** per i minori di 12 anni di età, secondo quanto previsto dall'articolo 1 del Regolamento(CE) 6 maggio 2009, n. 444/2009 in materia di caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri.

### **Anagrafe semplificate**

Sulla materia è dapprima intervenuto il **D.L. n. 185/2008** (art. 16-*bis*, co. 1-4), che prevede nuove **modalità per l'effettuazione da parte dei cittadini delle dichiarazioni anagrafiche** (iscrizioni, modifiche, cancellazioni) **e delle comunicazioni concernenti lo stato civile** (nascite, morti, matrimoni, ecc.). La norma stabilisce che i cittadini comunichino all'ufficio competente le mutazioni relative alle proprie posizioni anagrafiche e le comunicazioni dello stato civile; l'ufficio di anagrafe trasmette, **entro 24 ore** dalla conclusione del procedimento amministrativo anagrafico, le variazioni all'Indice Nazionale della Anagrafi (INA), il quale le rende disponibili alle amministrazioni pubbliche. La **richiesta** al cittadino da parte dell'amministrazione di presentare **documenti diversi da quelli ritenuti indispensabili** per la formazione e l'annotazione degli atti di stato civile e di anagrafe costituisce **violazione dei doveri d'ufficio ai fini della responsabilità disciplinare**.

Il D.L. 185 demandava ad uno o più decreti interministeriali, adottati con il parere della Conferenza unificata, le **modalità** per l'effettuazione da parte dei cittadini delle dichiarazioni anagrafiche e delle comunicazioni concernenti lo stato civile. Tali decreti non sono stati adottati e sulla materia è, infine, intervenuto il **D.L. 5/2012**. L'articolo 5 del decreto stabilisce, in particolare, che alcune **dichiarazioni anagrafiche** - che devono esser rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti che ne sono il presupposto – siano effettuate utilizzando una modulistica conforme a quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno.

Le dichiarazioni per le quali è prevista tale novità sono quelle concernenti **itrasferimenti di residenza da altro comune o dall'estero** ovvero i **trasferimenti di residenza all'estero**, la **costituzione di nuova famiglia** o di **nuova convivenza**, ovvero **mutamenti** intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza nonché i **cambiamenti di abitazione**. Tali dichiarazioni sono rese e sottoscritte **di fronte all'ufficiale di anagrafe**, ovvero inviate **per fax o in modalità telematica** ex **art. 38 del D.P.R. n. 445/2000** (art. 5, co. 2). Nonché **producono immediatamente gli effetti giuridici dell'iscrizione, nonché quelli della corrispondente cancellazione, come previsto da un emendamento approvato in sede referente**.

Le novità introdotte mirano quindi ad un effetto **acceleratorio** della produzione degli **effetti giuridici** dell'iscrizione delle dichiarazioni anagrafiche indicate.

In caso di **false dichiarazioni**, trovano applicazione le norme di cui agli artt. 75 e 76 del **D.P.R. n. 445/2000**. Ove nel corso degli accertamenti, da svolgersi entro quarantacinque giorni dalla dichiarazione resa o inviata, emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza. Si prevede, inoltre, che, **se nel termine di quarantacinque giorni** dalla dichiarazione resa o inviata, **non è stato comunicato il preavviso di rigetto dell'istanza**, con l'indicazione degli eventuali requisiti mancanti o degli accertamenti svolti con esito negativo, quanto dichiarato si considera comunque conforme alla situazione di fatto in essere alla data della dichiarazione secondo le norme che disciplinano il **silenzio-assenso**.

Il D.L. rimette **ad un regolamento di esecuzione, ex art. 17, co. 1, lett. a) della legge n. 400/1988**, l'individuazione delle modifiche da apportare al **D.P.R. n. 223/1989**, necessarie a semplificarne la disciplina e adeguarla alle disposizioni introdotte. Tale regolamento è stato emanato con **D.P.R. 154/2012**.

### ***Domicilio digitale del cittadino***

L'**articolo 4 del D.L. 179/2012** riconosce ad ogni cittadino la facoltà di indicare alla pubblica amministrazione un proprio indirizzo di **posta elettronica certificata (PEC)**, da **eleggere come domicilio digitale**, cui le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad inviare le comunicazioni **dal 1° gennaio 2013**.

Il **domicilio digitale** è **inserito nell'anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)** e reso disponibile a tutte le amministrazioni e ai gestori di pubblici servizi, tramite servizi di accesso telematico. Si rimette a un decreto interministeriale, sentita l'Agazia per l'Italia digitale, la definizione delle modalità di comunicazione, variazione e cancellazione del proprio domicilio digitale da parte del cittadino, nonché le modalità di consultazione dell'ANPR da parte delle pubbliche amministrazioni e dei gestori o esercenti di pubblici servizi ai fini del reperimento del domicilio digitale dei cittadini.

**Dal 1° gennaio 2013**, salvo i casi in cui è prevista *ex lege* una diversa modalità di comunicazione o di pubblicazione in via telematica, **le amministrazioni pubbliche e i gestori o esercenti di pubblici servizi comunicano con il cittadino esclusivamente tramite il domicilio digitale** dallo stesso dichiarato, anche per quanto concerne i provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei privati, senza oneri di spedizione a suo carico. Ogni altra forma di comunicazione non può produrre effetti pregiudizievoli per il destinatario e l'**utilizzo di differenti modalità di comunicazione** rientra tra i **parametri di valutazione della performance dirigenziale** ai sensi dell'**art. 11, comma 9, del D.Lgs. n. 150/2009**, che prevede il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti in mancato assolvimento di obblighi di pubblicazione, tra cui quelli relativi alla PEC.

**In assenza del domicilio digitale**, le amministrazioni possono predisporre le comunicazioni verso i cittadini come documenti informatici sottoscritti con firma digitale o firma elettronica avanzata, da conservare nei propri archivi, e inviare agli stessi, per posta ordinaria o raccomandata A.R., copia analogica di tali documenti sottoscritti con firma autografa sostituita a mezzo stampa predisposta secondo le disposizioni di cui all'**articolo 3 del D.Lgs. 12 dicembre 1993, n. 39**.

Le predette disposizioni **soddisfano a tutti gli effetti di legge gli obblighi di conservazione e di esibizione dei documenti** previsti dalla legislazione vigente laddove la copia analogica inviata al cittadino contenga una dicitura che specifichi che il documento informatico, da cui la copia è tratta, è stato predisposto e conservato presso l'amministrazione in conformità alle regole tecniche di cui al Codice dell'amministrazione digitale, approvato con **D.Lgs. 82/2005**.

### ***Obbligo di garantire una casella di posta elettronica certificata***

Per favorire la realizzazione degli obiettivi di massima diffusione delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni, il **D.L. n. 185/2008**, all'**art. 16-bis**, prevede che ai **cittadini che ne facciano richiesta** sia attribuita una **casella di posta elettronica certificata** o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali.

Al provvedimento di cui sopra ha fatto seguito il **D.P.C.M. 6 maggio 2009** il quale ha definito le modalità di rilascio e di utilizzo della casella di posta elettronica certificata, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione ai sensi dell'art. 8 del CAD, nonché le modalità di attivazione del servizio mediante procedure di evidenza pubblica, anche utilizzando strumenti di finanza di progetto.

Anche la **L. 18 giugno 2009, n. 69**, con l'art. 34 ha introdotto disposizioni per favorire le relazioni tra le pubbliche amministrazioni e gli utenti attraverso un maggiore **utilizzo della posta elettronica certificata come strumento di comunicazione**. A tale scopo, stabilisce l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche che abbiano già realizzato un proprio sito internet, di pubblicare nella pagina iniziale del sito un indirizzo di posta elettronica certificata che ciascun cittadino possa utilizzare per inoltrare richieste all'amministrazione. Tale obbligo doveva essere assolto entro il 30 giugno 2009.

Le pubbliche amministrazioni devono inoltre garantire un servizio che permetta al pubblico di conoscere "i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili". Entro il 31 dicembre 2009, le amministrazioni pubbliche che abbiano un sito internet devono pubblicare un registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico, e consentire, mediante strumenti specifici, di accertare a distanza lo stato di avanzamento delle pratiche.

Alle pubbliche amministrazioni locali (province, comuni, comunità montane e loro consorzi e associazioni) è data facoltà di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata da utilizzare per la trasmissione di documentazione ufficiale.

Successivamente, il **D.L. n. 78/2009**, introducendo l'articolo 57-*bis* al Codice dell'amministrazione digitale, ha previsto, ai fini della presentazione telematica di istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni, l'identificazione del cittadino tramite le credenziali per l'accesso alla sua utenza personale di posta elettronica certificata istituendo, a fini di trasparenza amministrativa, un **Indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni**, nel quale sono indicati gli indirizzi di posta elettronica da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge fra le amministrazioni e fra le amministrazioni ed i cittadini. La realizzazione e la gestione dell'indice è affidato a DigitPA (ora sostituito dall'Agenzia per l'Italia digitale), che può utilizzare a tal fine elenchi e repertori già formati dalle amministrazioni pubbliche.



## **Organizzazione dei servizi in rete**

Il **D.L. 5/2012** (art. 47-*quinquies*) dispone che le amministrazioni pubbliche nonché le società partecipate utilizzino esclusivamente i canali e i servizi telematici, per determinate tipologie di atti, tra i quali merita in primo luogo richiamare la presentazione di denunce, garanzie fideiussorie, richieste di certificazioni. Più nei dettagli, con una novella all'**art. 63 del D.Lgs. n. 82/2005** (Codice dell'amministrazione digitale), in primo si dispone che, a partire dal 1<sup>o</sup> gennaio 2014, **le amministrazioni pubbliche** nonché le società partecipate da enti pubblici, al fine di incentivare il processo di informatizzazione e diffusione dei servizi telematici, **utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici ivi inclusa la posta elettronica certificata per l'utilizzo dei propri servizi**, anche a mezzo di intermediari abilitati, per:

- la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fideiussorie;
- l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi;
- la richiesta di attestazioni e certificazioni.

Si prescrive l'utilizzazione esclusiva, a partire dal 1<sup>o</sup> gennaio 2014, dei servizi telematici o della posta certificata anche per gli atti, comunicazioni o servizi resi. I soggetti di cui sopra devono garantire la **pubblicazione sul sito web istituzionale dell'elenco dei provvedimenti adottati**, almeno 60 giorni prima della loro entrata in vigore, in aggiunta a termini e modalità di utilizzo dei servizi, dei canali telematici e della posta elettronica certificata. **Deroghe e eventuali limitazioni al principio di esclusività** devono essere stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sentita la Conferenza unificata.

## **Comunicazioni di dati per via telematica**

L'**articolo 6 del D.L. 5/2012** ha introdotto norme in materia di **comunicazione dei dati per via telematica tra le amministrazioni**, prescrivendo l'obbligo che alcune comunicazioni previste da leggi e regolamenti siano effettuate **esclusivamente in modalità telematica** in conformità alle disposizioni di cui al Codice dell'amministrazione digitale (CAD).

La portata innovativa delle disposizioni, rispetto alle norme contenute nel CAD, consiste, in primo luogo, nella previsione **dell'esclusività del supporto telematico** quale modalità di trasmissione di alcune tipologie di atti. Più specificamente, la norma concerne:

- **le comunicazioni e le trasmissioni tra comuni** di atti e di documenti previsti: dal regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello **stato civile** di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396](#); dal **regolamento anagrafico** della popolazione residente di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223](#);
- **le comunicazioni e le trasmissioni tra comuni** di atti e di documenti previsti dal testo unico delle leggi per la **disciplina dell'elettorato** attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223](#)
- **le comunicazioni tra comuni e questure** le comunicazioni tra comuni e questure previste: dal regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di **pubblica sicurezza** di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635; dal regolamento di attuazione del **Testo unico sull'immigrazione** al [decreto del Presidente della Repubblica 31](#)

agosto 1999, n. 394;

- **le comunicazioni inviate ai comuni dai notai ai fini delle annotazioni delle convenzioni matrimoniali** a margine dell'atto di matrimonio ai sensi dell'art. 162 del codice civile;
- **le trasmissioni e l'accesso alle liste di leva** di cui all'art. 1937 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Un ulteriore elemento innovativo attiene, dunque, all'individuazione della **tipologia di atti** oggetto di comunicazione o trasmissione. Alcuni degli atti elencati, per i quali viene introdotto l'obbligo di comunicazione e trasmissione in modalità esclusivamente telematica, sono infatti espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del CAD.

Per assicurare l'effettiva concretizzazione di quanto sopra esposto, attraverso l'**adozione della normativa secondaria di riferimento**, si rimettendo la disciplina delle modalità e dei termini a uno o più decreti ministeriali (del Ministro dell'interno di concerto col Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione), sentita la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, da emanare entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge.

### ***Partecipazione a concorsi e prove selettive***

Il **D.L. 5/2012** (art. 8) reca altresì **semplificazioni per la partecipazione a concorsi e prove selettive**. In particolare, si stabilisce l'obbligo di **invio esclusivo in via telematica delle domande dei relativi allegati** per la partecipazione a selezioni e concorsi per l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni centrali banditi **a decorrere dal 30 giugno 2012**. A tal fine, si seguono le modalità di cui all'**articolo 65 del D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82**.

Viene inoltre disposta la **nullità** delle clausole dei bandi in contrasto con la nuova disposizione. Le amministrazioni devono comunque provvedere ad adeguarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, si prevede che le domande inviate in via telematica dovranno essere comprensive dei relativi allegati e copia di un documento di identità valido. A fini **dell'ammissione al concorso**, la norma impone l'invio di tutti i **files tramite posta elettronica** (domanda, allegati alla domanda, documento di identità, ecc.) **esclusivamente in formato PDF**.

Per le **Regioni** è stabilito l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto.

Il medesimo art. 8, al comma 3, apporta alcune modifiche all'**articolo 38 del D.Lgs. 165/2001**, che disciplina **l'accesso dei cittadini degli Stati membri della Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche**, a condizione che non implicino esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale. Più specificamente, si sostituisce interamente il comma 3 del richiamato articolo 38 che, prevedeva che, nei casi in cui non fosse intervenuta una disciplina di livello comunitario, si provvedesse **all'equiparazione dei titoli di studio e professionali** con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta dei Ministri competenti. Con eguale procedura si stabiliva altresì l'equivalenza tra i titoli accademici e di servizio rilevanti ai fini dell'ammissione al concorso e della nomina.

Il nuovo testo del comma 3 prevede che alla richiamata equiparazione, sempre nei casi in cui non sia intervenuta una disciplina di livello comunitario, **debba provvedere la Presidenza del Consiglio dei Ministri** - Dipartimento della funzione pubblica, sentito il

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Con eguale procedura si stabilisce l'equivalenza tra i titoli accademici e di servizio rilevanti ai fini dell'ammissione al concorso e della nomina.

### ***Pagamenti alle p.a. con modalità informatiche***

L'**articolo 6-ter del D.L. 5/2012** è volto a specificare le **norme concernenti l'effettuazione dei pagamenti attraverso modalità informatiche**, disponendo in particolare, attraverso una modifica all'art. 5 del Codice dell'amministrazione digitale, che le pubbliche amministrazioni **pubblichino**, sui propri siti istituzionali e sulle richieste di pagamento, **i codici identificativi dell'utenza bancaria** sulla quale i privati possono effettuare i pagamenti mediante bonifico (lett. a) oltreché l'indicazione specifica dei **dati e codici da indicare obbligatoriamente nella causale di versamento** (lett. b).

L'**articolo 5 del CAD (D.Lgs. 82/2005)**, riguardante l'effettuazione dei pagamenti con modalità informatiche, è ricompreso tra le disposizioni della sezione II del capo I, relativa ai **diritti dei cittadini e delle imprese**. In generale, le pubbliche amministrazioni sono tenute a consentire, sul territorio nazionale, l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da specifiche normative, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (comma 1). Le pubbliche amministrazioni centrali possono, inoltre, avvalersi di **prestatori di servizi di pagamento** per consentire ai privati di effettuare i pagamenti in loro favore attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate e di ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile. In tal caso, il prestatore dei servizi di pagamento ricevente l'importo, ne effettua il riversamento al tesoriere dell'ente, registrando in apposito sistema informatico, a disposizione dell'amministrazione, il pagamento eseguito e la relativa causale, la corrispondenza di ciascun pagamento, i capitoli e gli articoli d'entrata oppure le contabilità speciali interessate (comma 2). Sul punto si ricorda, altresì, che con il **D.Lgs. 27 gennaio 2010 n. 11** è stata data attuazione alla **direttiva 2007/64/CE**, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

## Trattamento economico

*Numerose ed articolate misure sono state adottate con l'obiettivo di contenere e razionalizzare la spesa per il personale pubblico, quali il blocco dei trattamenti economici individuali nel quadriennio 2011-2014 e della contrattazione collettiva di settore nel triennio 2010-2012, nuovi criteri basati su qualità e produttività delle prestazioni lavorative per la corresponsione dei trattamenti economici accessori, tetti alle retribuzioni più elevate.*

### **Trattamento economico individuale**

Nel quadro degli interventi volti a contenere la spesa pubblica, grande rilievo hanno avuto i **commi 1-4 dell'articolo 9 del D.Lgs. 78/2010**, con cui sono state introdotte incisive misure per il contenimento delle spese di parte corrente relative ai redditi di lavoro dipendente delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, si è bloccato, per il **periodo 2011-2014**, il trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, anche di qualifica dirigenziale (prevedendo che non possa in ogni caso superare il trattamento **ordinariamente spettante per l'anno 2010**) e si sono ridotti, per il **triennio 2011-2013**, rispettivamente del **5 e del 10 per cento**, i trattamenti economici complessivi dei dipendenti pubblici **superiori a 90.000 e a 150.000 euro annui**. La Corte costituzionale, con **sentenza n. 223 del 2012**, ha peraltro dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale ultima previsione.

Successivamente, l'**articolo 16, comma 5, del D.L. 98/2011**, ha previsto che, nel quadro dei **piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa** (che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adottare entro il 31 marzo di ogni anno), le **eventuali economie aggiuntive** realizzate vengano impiegate, **nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa**, di cui il 50% destinato alla erogazione dei trattamenti accessori collegato alla *performance* individuale (di cui all'**articolo 19 del D.Lgs. 150/2009**).

Infine, per quanto riguarda i **trattamenti economici più elevati**, l'**articolo 23-ter del D.L. 201/2011** ha previsto la definizione di un **parametro massimo** (riferito al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione), valevole per tutti i rapporti di lavoro (dipendente o autonomo) con le pubbliche amministrazioni statali (compreso il personale non contrattualizzato).

### **Trattamento economico accessorio**

Il **trattamento economico accessorio** nel pubblico impiego è formato da una serie di voci legate sia al comparto, sia alla singola amministrazione di appartenenza. Si tratta di somme riconosciute sulla base di parametri differenti, quali l'anzianità, specifiche mansioni o tipologie lavorative.

Per quanto concerne i **criteri di assegnazione**, l'**articolo 2, comma 32, della L. 203/2008** (legge finanziaria per il 2009) ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 2009, di **corrispondere il trattamento economico accessorio** dei dipendenti in base a specifici criteri di priorità, che tengano conto della **qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa**.

Successivamente, l'**articolo 9 del D.L. 78/2010**, ha previsto, per il **triennio 2011-2013**, nell'ambito delle misure volte al blocco del trattamento economico individuale complessivo dei dipendenti pubblici, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio **non possa superare** il corrispondente importo dell'anno **2010**, e che debba essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Da ultimo, l'**articolo 5, commi da 11 a 11-sexies, del D.L. 95/2012**, ha dettato, nelle more

dei rinnovi contrattuali e in attesa dell'applicazione delle norme del **D.Lgs. 150/2009** (di **riforma del pubblico impiego**), una **disciplina transitoria sulla valutazione dei dipendenti pubblici** ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla *performance*.

### **Blocco della contrattazione**

I **commi da 17 a 21 dell'articolo 9 del D.L. 78/2010** dispongono il **blocco della contrattazione nel pubblico impiego** per il **triennio 2010-2012** nei seguenti termini:

- **sospensione** – senza possibilità di recupero – delle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012, facendo salva la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale;
- **rideterminazione** delle risorse previste per i rinnovi contrattuali per il personale statale, le quali comprendono anche gli oneri riflessi a carico delle amministrazioni;
- previsione della **rideterminazione** delle risorse anche da parte delle amministrazioni non statali per il rinnovo contrattuale per l'anno **2011** e a partire **dal successivo 2012**.

Per quanto riguarda il **personale in regime di diritto pubblico**, si sospendono, per gli anni 2011, 2012 e 2013, i meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'**articolo 24 della L. 448/1998** (adeguamento annuale di diritto, dal 1° gennaio 1998, delle voci retributive in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive), ancorché a titolo di acconto ed escludendo successivi recuperi.

Da ultimo, l'**articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011** ha previsto la possibilità, con apposito regolamento, di prorogare al **31 dicembre 2014** le vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni, prevedendo comunque la possibilità che, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, l'ambito applicativo delle disposizioni in materia sia differenziato, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori.

### **Approfondimenti**

- [Il parametro massimo del trattamento economico nella P.A.](#)
- [La disciplina transitoria sulla valutazione nel D.L. 95/2012](#)

### **Dossier pubblicati**

- [Definizione del limite massimo riferito al trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti - Schema di D.P.C.M. n. 439 \(art. 23-ter, D.L.201/2011\) - Schede di lettura \(13/02/2012\)](#)

### **Documenti e risorse web**

- [ISTAT - incidenza dei redditi di lavoro dipendente dei dipendenti pubblici sul P.I.L. \(6 marzo 2013\)](#)
- [RGS - Conto annuale 2012, dati sulle retribuzioni nella P.A. \(anno 2011\)](#)

## **Approfondimento: Il parametro massimo del trattamento economico nella P.A.**

L'**articolo 23-ter del D.L. 201/2011** ha previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sia **definito il trattamento economico di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni dalle pubbliche amministrazioni** (di cui **all'articolo 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001** nonché il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto), **nel rispetto di un parametro massimo**, nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, compreso il c.d. personale non contrattualizzato.

Il decreto del Presidente del Consiglio, da adottarsi con parere delle commissioni parlamentari entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del **D.L. 201/2011**, definisce il trattamento economico erogabile utilizzando come **parametro di riferimento il trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione**.

Per i dipendenti delle amministrazioni chiamati a svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici nazionali e le autorità amministrative indipendenti, si prevede la conservazione del trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza e la possibilità di **ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito**.

Nel provvedimento è possibile prevedere sia deroghe motivate al tetto delle retribuzioni per coloro che siano chiamati a ricoprire posizioni apicali nell'amministrazione, che un tetto massimo a titolo di rimborso spese.

Le risorse derivanti dall'applicazione della disciplina sopra descritta sono destinate al **fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**.

In esecuzione di quanto sopra previsto, è stato adottato il **D.P.C.M. 23 marzo 2012**, che ha fissato il limite massimo retributivo di quanti ricevano annualmente retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze (comprese le indennità e le voci accessorie nonché le eventuali remunerazioni per incarichi ulteriori o consulenze conferiti da amministrazioni pubbliche diverse da quella di appartenenza) nel **trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di cassazione**, pari nell'anno **2011 a euro 293.658,95**.

Lo stesso **trattamento economico annuale complessivo** spettante per il 2011 per la carica al **Primo Presidente della Corte di cassazione**, viene utilizzato nel provvedimento per fissare la retribuzione massima del **Presidente e dei componenti delle Autorità amministrative indipendenti** (Autorità Garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Autorità per l'energia elettrica e il gas e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni). Il trattamento economico dei **componenti delle medesime Autorità indipendenti** è determinato in **misura inferiore del 10%** del trattamento economico annuale complessivo dei rispettivi Presidenti.