

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 28 OTTOBRE 2014

210ª Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Intervengono i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti, per il lavoro e le politiche sociali Franca Biondelli e per l'istruzione, l'università e la ricerca Angela D'Onghia.

La seduta inizia alle ore 14,30.

IN SEDE REFERENTE

(1577) Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 22 ottobre 2014.

La presidente **FINOCCHIARO** (PD) avverte che la votazione degli emendamenti potrà essere effettuata solo dopo che la 5ª Commissione avrà espresso il parere. Al riguardo, ricorda che, ai sensi dell'articolo 126-bis, comma 2-ter, del Regolamento, per i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, sono inammissibili gli emendamenti sui quali la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Si potrà, in ogni caso, procedere alla illustrazione degli emendamenti.

Il senatore **CAMPANELLA** (Misto-ILC), nell'illustrare gli emendamenti a sua firma, fa subito presente che molti di quelli da lui presentati hanno ad oggetto, da un lato, la riduzione dei termini per l'esercizio delle deleghe legislative da parte del Governo e, dall'altro, la soppressione dell'ulteriore termine, previsto in diversi casi, per l'emanazione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

Circa gli emendamenti all'articolo 1, segnala in particolare l'1.126 e l'1.128, che hanno ad oggetto le sanzioni per le amministrazioni che non effettuino la ricognizione dei procedimenti amministrativi di propria competenza e la pubblicazione dei manuali delle procedure: in luogo del blocco delle assunzioni di cui al comma 6 dell'articolo 1, propongono il blocco della retribuzione di risultato dei dirigenti.

In merito all'articolo 3, la proposta emendativa 3.7 è volta ad attribuire al Consiglio dei ministri, e non al solo Presidente del Consiglio, il potere di risoluzione del contrasto tra amministrazioni coinvolte in un procedimento. L'emendamento 3.0.1 è invece finalizzato ad attribuire ai parlamentari un diritto di accesso ai documenti amministrativi, in tal modo introducendo nell'ordinamento statale una norma già presente nell'ordinamento regionale siciliano.

All'articolo 7, segnala l'emendamento 7.33, avente ad oggetto l'assorbimento, da parte del Corpo forestale dello Stato, dei corpi forestali regionali, pur riconoscendo la difficoltà di provvedere a ciò attraverso il procedimento legislativo ordinario.

Con riferimento alla riforma delle camere di commercio di cui all'articolo 9, ricorda l'ordine del giorno G/1582/97/1, da lui presentato in occasione della conversione del decreto legge n. 90 del 2014 e accolto dal Governo, in merito al trattamento di quiescenza del personale delle Camere di commercio siciliane.

Illustra poi l'emendamento 10.196, in materia di dirigenza pubblica, che ha per obiettivo l'introduzione di un maggior margine di flessibilità nella modulazione della retribuzione di risultato dei dirigenti con riferimento agli obiettivi raggiunti. Sempre in tale contesto, segnala poi l'emendamento 2.5, finalizzato a dare rilievo all'opinione dell'utenza nella valutazione dei risultati conseguiti.

Segnala, infine, gli emendamenti presentati congiuntamente al senatore Bocchino volti ad estendere l'ambito di applicazione del provvedimento anche agli istituti scolastici, pur tenendo conto delle loro specificità.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SEL*), premettendo che in discussione generale aveva già avuto modo di evidenziare le criticità del disegno di legge, procede a una complessiva illustrazione dei propri emendamenti.

Per quanto concerne l'articolo 1, si sofferma sugli emendamenti 1.15 e 1.92, volti a precisare più compiutamente il principio della certezza dei tempi dell'erogazione dei servizi ai cittadini, con relativi risvolti sanzionatori nel caso di mancato rispetto degli stessi.

Illustra, inoltre, l'emendamento 1.17 che, in materia di invio a domicilio del provvedimento, prevede, nel rispetto della riservatezza dell'utente, un consenso preventivo.

In merito alla possibile soppressione dell'ACI di cui alla lettera *i*) del comma 2, pur dichiarandosi favorevole all'unificazione dei dati del veicolo in un solo documento, riconosce la necessità di salvaguardare alcune funzioni svolte dall'ente in questione. Tale è lo scopo dell'emendamento 1.34.

Quanto all'articolo 2, la proposta emendativa 2.5 ha ad oggetto il rafforzamento dell'istituto della conferenza di servizi preliminare e, come altri emendamenti proposti, mira ad eliminare l'applicazione del principio di maggioranza nelle decisioni che coinvolgono più amministrazioni, al fine di tutelare i beni, costituzionalmente protetti, della salute, del paesaggio, dell'ambiente, del patrimonio storico-artistico e della pubblica incolumità. Sempre in materia di conferenza di servizi, l'emendamento 2.26 prevede il coinvolgimento delle associazioni portatrici di interessi diffusi o sensibili.

In stretto collegamento con le modifiche proposte all'articolo 2, l'emendamento 3.13 propone la soppressione del comma 3 dell'articolo 3, che prevede l'estensione dell'istituto del silenzio assenso tra amministrazioni anche qualora siano coinvolti beni costituzionalmente tutelati. Sempre in tale direzione, segnala l'emendamento 4.7 che esclude l'applicabilità, negli stessi casi, degli istituti della SCIA e del silenzio assenso. Dichiarata, al riguardo, che tali temi devono considerarsi dirimenti per la propria parte politica.

Quanto all'articolo 5, in materia di autotutela amministrativa, segnala l'emendamento 5.1, soppressivo dell'articolo, nonché altri emendamenti volti a una sua parziale soppressione (5.16, 5.22) o, infine, a eliminare espressioni che potrebbero prestarsi a incertezze applicative, quale la sostituzione del termine "prevedibile" con "conoscibile" (5.21).

In merito all'articolo 6, segnala l'emendamento 6.12, finalizzato ad estendere l'applicazione delle norme di trasparenza a tutte le pubbliche amministrazioni.

All'articolo 7, si sofferma sulle proposte emendative relative al Corpo forestale dello Stato, rilevando, da un lato, che sarebbe stato preferibile inserire tale disposizione nell'ambito di un separato provvedimento in materia di forze di polizia e, dall'altro, che si viene a incidere negativamente sull'unico Corpo specializzato nella tutela ambientale. Esprimendo riserve sia sulla prospettiva di accorpamento con la Polizia di Stato, carente di specializzazione in materia, sia sulla reale portata della previsione in termini di risparmi di spesa, illustra gli emendamenti 7.33 e 7.55, finalizzati, rispettivamente, all'assorbimento, nel Corpo forestale dello Stato, dei corpi forestali regionali e delle polizie provinciali.

Quanto alla lettera *b*) del primo comma dell'articolo 7, rileva un possibile contrasto con l'articolo 95 della Costituzione: l'emendamento 7.73 ne propone perciò la soppressione. Circa la lettera *c*), avente ad oggetto le prefetture, l'emendamento 7.95 è volto, da un lato, a coordinare la disposizione con il contenuto della legge 7 aprile 2014, n. 56, e, dall'altro, a dare al prefetto funzioni di coordinamento senza che questi, come invece previsto dal testo in esame, divenga responsabile dell'erogazione dei servizi nel proprio territorio e coordinatore dei dirigenti statali.

In merito all'articolo 8, segnala proposte emendative volte a integrare gli elenchi ivi contenuti. Con riferimento all'articolo 9, in materia di camere di commercio, si sofferma sull'emendamento 9.1, soppressivo dell'articolo, nonché sull'emendamento 9.32, che propone modifiche volte a salvaguardare alcune buone pratiche del sistema camerale, anche mediante la riforma del finanziamento.

All'articolo 10, illustra, in primo luogo, gli emendamenti tesi a preservare la figura e il valore del **segretario** comunale. In particolare, il 10.94 propone di distinguere tra i comuni inferiori a 20.000 abitanti, dove questi rimarrebbe figura di vertice amministrativo, e quelli più densamente popolati, nei quali invece svolgerebbe funzioni di garanzia della legittimità degli atti, salva la possibilità di transitare in un ruolo a esaurimento presso l'Autorità nazionale anticorruzione. Altri emendamenti all'articolo 10, in particolare il 10.155 e il 10.165, introducono riferimenti alla contrattazione, non presenti nel testo, e abrogano norme sulla chiamata diretta di dirigenti esterni, al fine di evitare il perpetuarsi di un doppio regime. Segnala, inoltre, emendamenti, come il 10.169, volti a delimitare le possibilità di revoca dell'incarico, a incrementare la mobilità dei dirigenti, nonché a modulare la durata dell'incarico stesso sulla base delle funzioni svolte.

Illustra poi l'emendamento 13.33 in materia di contrattazione e l'emendamento 15.2 che, in materia di servizi pubblici locali, propone di escludere dalle privatizzazioni i servizi già oggetto di *referendum* nel 2011.

Segnala, infine, la presenza di altri emendamenti volti ad armonizzare le disposizioni del disegno di legge con la normativa vigente.

Il senatore **ENDRIZZI** (*M5S*), intervenendo sull'ordine dei lavori, ritiene che sarebbe preferibile approfondire le questioni più rilevanti, piuttosto che illustrare i singoli emendamenti. Solo in questo modo, infatti, emergerebbe in modo chiaro l'orientamento di ciascun Gruppo sugli specifici argomenti affrontati nel disegno di legge delega.

La **PRESIDENTE** osserva che dall'illustrazione degli emendamenti nel loro complesso sarà possibile comprendere secondo quali linee di indirizzo ciascun Gruppo intende modificare il provvedimento. Inoltre, il successivo esame delle singole proposte di modifica consentirà un approfondimento delle questioni più rilevanti, anche attraverso il confronto con il relatore e il rappresentante del Governo.

Il senatore **BRUNO** (*FI-PdL XVII*), nel richiamare i contenuti delle proposte emendative presentate da senatori del suo Gruppo, chiede di sapere se il Governo sia disponibile ad accogliere eventuali proposte di modifica in relazione all'attività dell'Automobile Club d'Italia, alla riorganizzazione delle prefetture, al riordino delle funzioni delle camere di commercio e all'abolizione della figura del **segretario** comunale.

La senatrice **LANZILLOTTA** (*SCpI*) illustra alcuni emendamenti più significativi. Innanzitutto, con l'emendamento 1.10 propone di ridurre da diciotto a dodici mesi i termini per l'adozione dei decreti legislativi, al fine di accelerare il processo di digitalizzazione delle attività delle pubbliche amministrazioni.

Si sofferma, quindi, sull'emendamento 1.7, che - in ragione della competenza esclusiva statale in materia di coordinamento informatico dei dati, prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione - attribuisce allo Stato la facoltà di esercitare i propri poteri sostitutivi per il completamento della transizione alla modalità operativa digitale e la fissazione di *standard* tecnici. Inoltre, l'emendamento 1.131 prevede che l'ufficio preposto all'attuazione del processo di digitalizzazione, guidato da un responsabile dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, sia posto alle dirette dipendenze dell'organo politico responsabile. Conseguentemente, a suo avviso, il Parlamento potrebbe monitorare non tanto la legittimità dei decreti legislativi, quanto l'effettivo conseguimento degli obiettivi attribuiti a tale ufficio in base ad un apposito *business plan*, nel quale siano precisati tempi e risorse necessarie.

L'emendamento 5.26 propone di ridurre da due anni a quattro mesi il termine per l'annullamento del provvedimento amministrativo in autotutela, al fine di garantire maggiore certezza alle attività imprenditoriali che possono stimolare l'economia del Paese.

Illustra, quindi, l'emendamento 10.3, con il quale si precisa che, nell'ambito del sistema della dirigenza pubblica, i ruoli debbano essere distinti per specifiche professionalità e specializzazioni, anche al fine di evitare il ricorso a consulenze esterne e per assegnare all'amministrazione, nell'ambito del mercato, una posizione non subalterna a quella dei soggetti fornitori di beni e servizi. Inoltre, con l'emendamento 10.170 propone di aumentare, da tre a cinque anni, la durata degli incarichi dirigenziali, per rafforzare l'autonomia e indipendenza dei dirigenti pubblici.

Infine, illustra l'emendamento 15.6 che, in materia di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, prevede l'applicazione rigorosa dei principi e delle norme comunitarie in materia di società *in house*, al fine di consentire un controllo diretto sugli organi della società, ed esclude la facoltà di prorogare la durata delle concessioni, per evitare il conseguimento di rendite monopolistiche.

Il senatore **ENDRIZZI** (*M5S*) illustra alcuni emendamenti a sua firma. Innanzitutto, l'emendamento 1.14 è volto ad assicurare parità di accesso alla banda larga a tutti i cittadini e alle imprese, anche mediante un sostegno economico ai Comuni nelle zone più disagiate, al fine di rendere effettivo il processo di digitalizzazione delle attività della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, con l'emendamento 5.11 si propone di modificare il comma 1, lettera *a*) dell'articolo 5, facendo precedere dalla congiunzione "e", in luogo della virgola, il richiamo al comma 4 dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990. Con il riferimento alla normativa vigente, a suo avviso, sarebbe superflua un'ulteriore precisazione delle fattispecie che consentono l'annullamento d'ufficio in autotutela.

Con riferimento all'articolo 10, ritiene opportuno prevedere una maggiore specializzazione nell'ambito del ruolo unico della dirigenza pubblica. Quanto agli articoli 14 e 15, sottolinea che servizi pubblici essenziali, quali la fornitura dell'acqua, la raccolta dei rifiuti e il sistema di trasporto locale, dovrebbero essere senz'altro affidati a società esclusivamente pubbliche, secondo la volontà espressa dai cittadini con il *referendum* del 2011.

Infine, illustra l'emendamento 7.12, che propone di accorpate nell'ambito del Corpo forestale dello Stato le funzioni di tutela dell'ambiente e del territorio, nonché i compiti di controllo nel settore agroalimentare svolti anche da altre forze di polizia.

Il senatore **BOCCHINO** (*Misto-ILC*) sottolinea che il settore dell'università e della ricerca presenta peculiarità tali da renderlo non assimilabile agli altri comparti della pubblica amministrazione, come è stato sottolineato anche dalla Commissione istruzione pubblica in una risoluzione approvata in esito all'esame di un documento di valutazione del riordino della scuola secondaria di secondo grado.

Illustra, quindi, l'emendamento 8.16, con il quale si intende incorporare le amministrazioni di alta formazione e ricerca scientifica e tecnologica dal complesso delle pubbliche amministrazioni, al fine di consentire l'adozione di prescrizioni normative adeguate alle specifiche necessità del settore. Inoltre, l'emendamento 10.0.7 prevede la definizione dello *status* giuridico dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca, con il riconoscimento delle rispettive specificità.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1261) Elena FERRARA ed altri. - Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo

(1620) MAZZONI. - Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo e per la corretta utilizzazione della rete internet a tutela dei minori

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Prosegue l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 24 settembre.

La **PRESIDENTE** avverte che sono stati presentati alcuni emendamenti, riferiti al disegno di legge n. 1261, pubblicati in allegato.

La senatrice **Elena FERRARA** (*PD*) illustra alcuni emendamenti di cui è firmataria. Si sofferma, innanzitutto, sull'emendamento 2.1, che consente al genitore o al soggetto esercente la responsabilità del minore di presentare, non solo al titolare del trattamento di tali dati ma anche al *provider*, istanza per la rimozione dei dati personali del minore diffusi nella rete *Internet*.

Con gli emendamenti 3.1 e 3.2 si estende la partecipazione al tavolo tecnico per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo al Ministero della salute e all'ANCI, nonché a tutte le associazioni che rappresentino genitori e studenti. Appare di fondamentale importanza, infatti, la formazione di una rete diffusa in modo capillare sul territorio, al fine di contrastare il fenomeno.

Illustra, quindi, l'emendamento 4.1, con il quale è precisato il contenuto delle linee guida per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo nelle scuole, che il Ministero dell'istruzione dovrà emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Con l'emendamento 4.5 si prevede che gli uffici scolastici regionali possano valutare l'opportunità di promulgare bandi per il finanziamento di progetti elaborati dalle scuole in collaborazione con enti

locali, servizi territoriali e forze dell'ordine. Infatti, la creazione di una rete di strutture dislocate sul territorio, operanti nell'area dell'inclusione sociale, consentirà agli uffici scolastici regionali di intervenire solo in via eventuale, come supporto. L'emendamento 4.6 amplia ulteriormente tale rete, attraverso la partecipazione dei servizi di giustizia minorile e le prefetture.

Infine, l'emendamento 5.1 prevede che la relazione della polizia postale sia presentata al tavolo interministeriale con cadenza annuale, e non semestrale, mentre l'emendamento 6.1 è volto a precisare l'ambito di applicazione della procedura di ammonimento nei confronti del minore che si renda responsabile di atti di aggressione, molestia o diffamazione mediante la rete *Internet*. La misura è volta ad evitare che il minore sia subito sottoposto a provvedimento sanzionatorio, trattandosi spesso di soggetti inconsapevoli e già vittime di analoghi atti di bullismo.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,15.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 22 OTTOBRE 2014

209^a Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Intervengono il ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia, il vice ministro dell'interno Bubbico e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

La seduta inizia alle ore 14,25.

IN SEDE REFERENTE

(1577) Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 21 ottobre.

Riprende la discussione generale.

Il senatore **COCIANCICH** (PD) sottolinea l'importanza della delega prevista all'articolo 1 per la piena accessibilità *on line* alle informazioni e ai servizi delle pubbliche amministrazioni, non solo in un'ottica di semplificazione dei rapporti con il cittadino, ma anche al fine di valorizzare il patrimonio dei dati digitali sotto il profilo economico. La promozione del processo di digitalizzazione dei servizi pubblici, pur essendo giustificata dalla necessità di modernizzazione e riduzione dei costi, apre infatti nuove opportunità anche sotto il profilo economico di gestione ed elaborazione dei dati e rappresenta un elemento propulsivo per la crescita e lo sviluppo.

In questo modo, la pubblica amministrazione italiana si conforma ai principi dell'ordinamento giuridico comunitario, quali quelli della tutela dei diritti fondamentali e, in particolare, della libera concorrenza dell'impresa e della libera prestazione dei servizi, i principi di uguaglianza ed equità, nonché i principi della pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa. Inoltre, questi strumenti consentiranno alla pubblica amministrazione di recuperare capacità competitiva a livello europeo, creando condizioni favorevoli per gli investimenti, lo sviluppo e la crescita, e di misurarsi sul mercato privato, garantendo efficienza nell'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

Il senatore **PUGLIA** (M5S), dopo aver criticato l'eccessiva ampiezza e genericità delle deleghe previste, evidenzia alcuni aspetti non condivisibili del provvedimento.

In primo luogo, sottolinea che, a seguito dell'inquadramento, tra i dirigenti dello Stato, anche dei dirigenti di enti pubblici non economici nazionali, si potrebbe verificare il passaggio, dall'ambito privato a quello pubblico, di personale degli ordini professionali, senza concorso pubblico.

Inoltre, ritiene indispensabile un chiarimento sulla lettera l) del comma 1 dell'articolo 10, al fine di evitare che sia corrisposto il premio di risultato, quale parte accessoria della retribuzione, anche ai dirigenti che non abbiano conseguito l'obiettivo.

Con riferimento all'articolo 11, a suo avviso, sarebbe opportuno definire l'ambito e le modalità di applicazione del lavoro ripartito tra dipendenti e specificare la gradualità dell'introduzione di forme di *co-working* e *smart-working*, dopo adeguata sperimentazione. Formula, quindi, alcuni dubbi sulla effettiva possibilità di promuovere servizi di supporto alla genitorialità e di stipulare convenzioni con asili nido senza nuovi oneri per la finanza pubblica.

Infine, pur condividendo il rafforzamento della funzione di assistenza dell'ARAN nel settore della contrattazione collettiva integrativa, ritiene necessario prevedere un controllo preventivo da parte della Corte dei conti, anche al fine di evitare ulteriori spese per il bilancio statale.

Il senatore **MORRA** (*M5S*) chiede chiarimenti al Governo in merito al comma 1, lettera a), dell'articolo 6. A suo giudizio, stante la recente emanazione del decreto legislativo n. 33 del 2013, non si comprende la necessità di precisare ulteriormente l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Peraltro, la sovrapposizione di successive disposizioni integrative e correttive rischia di compromettere la qualità della normativa vigente.

La senatrice **LO MORO** (*PD*) sottolinea che la portata del disegno di legge dovrebbe essere valutata in relazione all'obiettivo circoscritto di riorganizzare le amministrazioni pubbliche, mediante interventi dettagliati riferiti allo Stato e agli enti locali, ma che necessariamente, per quanto riguarda le Regioni, devono limitarsi all'enunciazione di principi, in considerazione dell'autonomia ad esse riconosciuta dalla Costituzione.

Dopo aver evidenziato la valenza programmatica dell'articolo 1, che mira a riavvicinare la pubblica amministrazione al cittadino, mediante interventi di semplificazione nell'erogazione dei servizi, si sofferma su alcuni aspetti che richiedono un approfondimento.

In primo luogo, ritiene opportuno, in fase emendativa, circoscrivere la delega, prevista alla lettera b) dell'articolo 7, per la riforma dei poteri della Presidenza del Consiglio dei ministri, per evitare il rischio di una possibile violazione della implicita riserva di legge formale contenuta nell'articolo 95 della Costituzione.

Ritiene condivisibile, invece, il progetto di revisione delle funzioni dei prefetti, la cui attività sarà finalizzata non più soltanto al mantenimento dell'ordine pubblico, ma anche a compiti di rappresentanza dello Stato sul territorio.

Ricorda, quindi, che la giurisprudenza, nel corso del tempo, ha colmato le lacune legislative riguardo alle definizioni delle amministrazioni pubbliche; pertanto, auspica che l'attività di riordino prevista dall'articolo 8 non entri in contrasto con principi già consolidati.

Riguardo alle norme sul ruolo unico dei dirigenti pubblici, ritiene che le misure previste rendano la dirigenza finalmente autonoma e indipendente dalla politica. Esprime, invece, valutazioni critiche sulla norma che consente l'inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma.

Si sofferma, infine, sulle competenze del **segretario** comunale, sottolineando l'opportunità di valorizzarne, in sede emendativa, la funzione di controllo di legittimità degli atti. Al contrario, esprime le proprie riserve su un eventuale inserimento dei segretari comunali nella dirigenza pubblica, che peraltro risulterebbe eccessivamente oneroso.

Conclude, anticipando la presentazione di alcuni emendamenti, in particolare in tema di segnalazione certificata di inizio attività e silenzio assenso, in uno spirito costruttivo, con il fine di migliorare il già apprezzabile tentativo del Governo di affrontare questioni a lungo trascurate.

La **PRESIDENTE** dichiara conclusa la discussione generale.

Il relatore **PAGLIARI** (*PD*), intervenendo in sede di replica, dopo aver sottolineato la profonda interconnessione esistente tra organizzazione e attività delle amministrazioni pubbliche, rileva che le misure di snellimento e semplificazione previste dal Governo incideranno certamente anche sull'attività amministrativa.

Ritiene opportuno, in primo luogo, individuare in modo tassativo le attività che richiedono un'autorizzazione preventiva: si avrebbe così una semplificazione del quadro normativo che regola lo svolgimento dell'attività privata, senza rinunciare alla garanzia del controllo successivo, secondo le modalità già previste per la segnalazione certificata e la dichiarazione di inizio attività.

Sottolinea, quindi, la necessità di trovare un contemperamento tra il principio del controllo giurisdizionale di tutti gli atti amministrativi, enunciato dall'articolo 113 della Costituzione, e l'esigenza concreta della realizzazione delle opere pubbliche. Tralasciando eventuali interventi nell'ambito del diritto processuale amministrativo, da affrontare in altra sede, ritiene che sia opportuno quanto meno individuare le fattispecie per le quali sia obbligatorio il ripristino dello *status quo ante* e quelle per cui sia sufficiente il risarcimento. Sotto questo profilo, sarebbe opportuno approfondire anche il tema del controllo di legalità amministrativa per violazione in senso

formale o sostanziale: gli orientamenti dottrinali in materia, infatti, hanno riflessi concreti sull'attività amministrativa e sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo.

Passa poi a un esame più puntuale del disegno di legge. A suo avviso, la conferenza dei servizi dovrebbe essere resa obbligatoria, pur prevedendo una semplificazione della procedura di acquisizione dell'assenso; inoltre, si potrebbe attribuire all'amministrazione procedente il compito di definire il provvedimento, ma tenendo conto dell'efficacia giuridica dei pareri pronunciati in sede di conferenza.

Rileva, quindi, la necessità di apportare alcune modifiche alla legge n. 241 del 1990. Con riferimento all'articolo 17-*bis*, introdotto con l'articolo 3 del disegno di legge, ritiene che, nel disciplinare il silenzio assenso tra amministrazioni, si debba fare riferimento non già alle amministrazioni statali, ma a quelle pubbliche, essendo questa definizione comprensiva anche delle amministrazioni territoriali. Riguardo all'istituto della segnalazione certificata, a suo avviso si potrebbe estendere la delega anche ai casi in cui è prevista solo la comunicazione e redigere un testo unico per la disciplina di tutte le attività non assoggettate a valutazione preventiva, che devono poter essere sottoposte a controllo successivo.

Segnala che la delega prevista dall'articolo 7, comma 1, lettera *b*), dovrebbe essere comparata con il contenuto della legge n. 400 del 1988, che già enuncia linee di indirizzo per il rafforzamento del ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio. Inoltre, chiede una riflessione più attenta circa l'opportunità di assegnare nuove funzioni alle prefetture.

In materia di camere di commercio, a suo avviso, sarebbe opportuno un approfondimento della norma che elimina la corresponsione del diritto annuale; inoltre, propone di introdurre una limitazione della possibilità delle camere di commercio di effettuare investimenti attraverso società partecipate.

Giudica condivisibili le scelte in materia di dirigenza pubblica, volte a rafforzare la distinzione tra politica e amministrazione e a incoraggiare un costante aggiornamento professionale.

Conclude, richiamando la necessità di un approfondimento in materia di pubblico impiego e di un chiarimento circa il ruolo del socio unico nell'ambito delle società partecipate.

Il ministro MADIA, intervenendo in replica, esprime apprezzamento per l' articolata discussione, nel corso della quale sono stati affrontati diversi temi, che potranno essere approfonditi ulteriormente in sede di esame degli emendamenti.

Sottolinea l'importanza centrale, nella politica del Governo, del progetto di riforma della pubblica amministrazione, avviato con il decreto-legge n. 90 del 2014, con il quale sono stati introdotti principi di equità, dinamismo, lotta alla illegalità e alla corruzione, e completato dal disegno di legge in esame, volto principalmente a semplificare l'attività di amministrazione nell'erogazione di servizi essenziali al cittadino.

Con l'informatizzazione della pubblica amministrazione, si intende promuovere la cittadinanza digitale, mettendo a disposizione dei cittadini, in base alle tecnologie disponibili, gli strumenti per usufruire dei servizi essenziali in via telematica. Si tratta, a suo avviso, di un elemento di democrazia, per il pieno esercizio dei diritti. Qualora i servizi non fossero disponibili in via telematica e il cittadino dovesse recarsi presso un ufficio, si è pensato di prevedere una struttura fisica unificata alla quale rivolgersi, che è rappresentata dall'ufficio territoriale del Governo: in questa logica, la creazione di un tale ufficio appare quanto mai opportuna in una fase, come quella attuale, in cui il Governo sta dando attuazione alla legge n. 56 del 2014, in materia di enti locali. Non condivide i giudizi circa il rischio di un eccessivo accentramento di poteri nel Presidente del Consiglio, in quanto il disegno di legge delega non soltanto si pone in linea di continuità con i principi stabiliti a tale riguardo dalle legge n. 400 del 1988, ma intende anche, in coerenza con l'articolo 95 della Costituzione, rafforzare i principi di direzione della politica generale del Governo, di cui il Presidente del Consiglio è responsabile, e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo.

Le misure in materia di conferenza dei servizi, silenzio assenso e autotutela amministrativa sono volte ad agevolare il rapporto tra le amministrazioni, al fine di evitare inefficienze, con conseguenti ripercussioni ai danni dei cittadini.

Auspica, quindi, la riduzione dei corpi di polizia, pur nel rispetto della specificità dei rispettivi ruoli e funzioni, come pure una razionalizzazione dei relativi servizi strumentali.

Pur condividendo alcune delle osservazioni critiche formulate riguardo alla normativa sulle camere di commercio, sottolinea che la riduzione del contributo obbligatorio, introdotta con il decreto-legge n. 90, ha stimolato un processo di autoriforma del sistema camerale, da valutare con attenzione.

Auspica una riflessione approfondita sull'articolo 8, al fine di pervenire a un testo condiviso. Chiarisce, quindi, che con l'articolo 10 si intende assegnare alla dirigenza pubblica un ruolo indipendente e autonomo dalla politica, pur con l'introduzione di meccanismi meritocratici, che non sembrano contraddire tale finalità.

Con riferimento alle società partecipate e al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, ritiene indispensabile individuare i principi, in particolare quelli del diritto comunitario, a cui deve essere informata la successiva attività legislativa, al fine di evitare continue sovrapposizioni di norme di dettaglio.

Infine, precisa che la riapertura dei termini per l'attuazione dei decreti legislativi n. 33 e 39 del 2013 è volta a consentire il miglioramento dei controlli in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, anticipa che alla definizione di una delega su tali argomenti, di particolare importanza e delicatezza, il Governo è disponibile a giungere soltanto a seguito di un approfondito confronto con i gruppi e con un consenso sostanzialmente unanime.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI

La **PRESIDENTE** avverte che la seduta di domani, già convocata per le ore 14,30, non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 16,15.

AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

MARTEDÌ 21 OTTOBRE 2014

208ª Seduta

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Interviene il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Rughetti.

La seduta inizia alle ore 15,05.

IN SEDE REFERENTE

(1577) Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta dell'8 ottobre.

Riprende la discussione generale.

Il senatore **CRIMI** (*M5S*), riservandosi un esame più puntuale in sede emendativa, segnala alcune questioni meritevoli di approfondimento.

Innanzitutto, in merito al riordino delle funzioni di tutela dell'ambiente e del territorio, previsto all'articolo 7, comma 1, lettera *a*), ritiene opportuno istituire un corpo di polizia, comprendente anche il Corpo forestale dello Stato, con specifiche competenze in materia di presidio ambientale. In riferimento alla lettera *b*), invece, formula osservazioni critiche circa l'attribuzione al Governo di un'ampia delega per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato, con lo scopo di rafforzare contestualmente il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale disposizione, a suo avviso, appare imprimere una pericolosa svolta autoritaria, soprattutto in presenza di una legge elettorale chiaramente maggioritaria e del progetto di riforma costituzionale che, oltre a prevedere il superamento del bicameralismo perfetto, accresce notevolmente le prerogative del Governo in Parlamento.

Pur apprezzando il tentativo di ordinare e classificare le amministrazioni pubbliche, rileva che ciò potrebbe determinare dubbi interpretativi nell'applicazione delle leggi già vigenti.

Sottolinea, quindi, che il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 5, volto a modificare l'articolo 19, comma 3, della legge n. 241 del 1990, sembra limitare la facoltà di intervento dell'amministrazione in via di autotutela, a fronte dell'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale avviate previa segnalazione certificata, ma in assenza dei requisiti richiesti.

Infine, ritiene impropria l'attribuzione al Governo della facoltà di definire, con riferimento alle società che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative, i criteri di scelta tra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma, ovvero i criteri per l'internalizzazione. Sarebbe compito del Parlamento, infatti, precisare i principi direttivi nell'ambito dei quali il Governo dovrà esercitare la delega.

La senatrice **DE PETRIS** (*Misto-SEL*) ritiene condivisibile l'intento - enunciato all'articolo 1 - di introdurre semplificazioni per agevolare l'erogazione dei servizi ai cittadini da parte delle amministrazioni pubbliche. A tal fine, tuttavia, sarebbe opportuno richiamare la normativa in tema di autocertificazione, spesso invece disattesa, e ampliare la possibilità di effettuare pagamenti elettronici anche a favore dei gestori dei servizi di pubblica utilità. Cita, ad esempio, il pagamento del bollo auto presso lo sportello dell'ACI.

Esprime, quindi, valutazioni molto critiche sugli articoli 2 e 3 del disegno di legge, volti a modificare, rispettivamente, la disciplina in materia di conferenza dei servizi e di silenzio assenso tra amministrazioni. A suo avviso, infatti, la ridefinizione dei meccanismi decisionali della

conferenza, con l'introduzione del principio di maggioranza, potrebbe avere effetti dannosi dal punto di vista della tutela ambientale, in considerazione dell'estensione, prevista all'articolo 3 del disegno di legge, delle disposizioni sul silenzio assenso anche alle amministrazioni preposte alla difesa del territorio. Inoltre, al fine di garantire una efficace istruttoria per la composizione degli interessi pubblici in sede di conferenza dei servizi, sarebbe opportuno individuare le associazioni e i comitati portatori di interessi pubblici da coinvolgere nel procedimento decisionale.

Quanto all'articolo 5, ritiene non condivisibile la proposta di modifica del comma 1 dell'articolo 21-*quinquies* della legge n. 241 del 1990. Sottolinea, infatti, che, in sede applicativa, potrebbe risultare difficile per le amministrazioni valutare se effettivamente il mutamento della situazione di fatto fosse non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento autorizzatorio, tale da consentire la revoca del provvedimento. Inoltre, critica l'esclusione della revoca per i provvedimenti di attribuzione di vantaggi economici.

Rileva, quindi, la necessità di un riordino complessivo del comparto sicurezza, che non può limitarsi all'assorbimento delle competenze del Corpo forestale dello Stato in quelle delle altre Forze di polizia. Peraltro, il Corpo forestale ha competenze specifiche in campo ambientale e di tutela della biodiversità agroalimentare, a cui - a suo giudizio - sarebbe pericoloso rinunciare. Sarebbe opportuno, invece, approfondire la questione dei corpi forestali delle Regioni a statuto speciale, attualmente sottratti al controllo statale.

Dissente, inoltre, dall'ipotesi di abolire la figura del **segretario** comunale, che ha la funzione di controllo di legittimità degli atti, e di prevedere un ruolo unico della dirigenza pubblica direttamente vincolato al Presidente del Consiglio. Tale disposizione, in considerazione della revisione della rete organizzativa degli uffici territoriali del Governo e dell'attribuzione ai prefetti della responsabilità nell'erogazione dei servizi ai cittadini, sembra configurare in senso eccessivamente verticistico l'amministrazione dello Stato.

Conclude, auspicando un'ampia disponibilità al confronto da parte del Governo.

Il senatore **MARAN** (*SCpI*) condivide l'intento del Governo di avviare un processo di ammodernamento della pubblica amministrazione, che potrebbe restituire capacità competitiva ad un settore pubblico gravemente inadeguato e in ritardo rispetto a quelli degli altri Paesi europei. Riservandosi un esame puntuale in sede di discussione degli emendamenti, sottolinea che occorrerebbe un provvedimento organico e specifico in materia di riorganizzazione delle Forze di polizia. Ritiene valido il modello adottato nei Paesi dell'OCSE, nei quali due soli corpi di polizia svolgono le funzioni di controllo del territorio e di contrasto alla criminalità. A suo avviso, infatti, la presenza di un numero elevato di forze dell'ordine determina sovrapposizione di competenze, incapacità di coordinamento e inefficienze. In tale ottica, annuncia la presentazione di un emendamento per il riordino delle forze di polizia impegnate in mare.

L'esame del disegno di legge delega del Governo, tuttavia, offre l'occasione per avviare l'adeguamento della forma di organizzazione territoriale dello Stato, svincolandola dalla dimensione provinciale.

Il senatore **ENDRIZZI** (*M5S*) chiede alcuni chiarimenti in merito all'articolo 14, comma 1, lettera *b*), e all'articolo 15, comma 1, lettere *b*) e *d*). A suo avviso, il Governo dovrebbe precisare secondo quali principi intende esercitare la delega in merito alla definizione dei criteri di scelta sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, nonché alla determinazione dei criteri per l'individuazione dei servizi pubblici di rilevanza economica e per la definizione degli ambiti territoriali ottimali. Sarebbe opportuno chiarire, infatti, se la disciplina che sarà prevista dal Governo con i decreti attuativi sarà conforme alla volontà espressa dai cittadini con il *referendum* del 2001.

Infine, ritiene inopportuno che il Governo preveda nel disegno di legge delega l'applicazione della legge n. 56 del 2014, in materia di enti locali, prima che sia approvato il progetto di riforma Costituzionale che incide in misura significativa anche sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.