



DDL
*“Riorganizzazioni
e delle
Amministrazioni
pubbliche”*

22 Luglio 2015

Lo scorso 17 luglio la Camera dei Deputati ha approvato in seconda lettura il DDL “*Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche*” (cd. DDL PA). Il provvedimento ora passerà all’esame del Senato per la terza lettura, in occasione della quale non dovrebbero essere apportate ulteriori modifiche al testo.

La Camera ha confermato, senza sostanziali modifiche, la portata delle deleghe in tema di conferenza di servizi, società pubbliche, servizi pubblici locali (SPL), Camere di Commercio (CCIAA) e dirigenza pubblica, nonché le norme in tema di autotutela e silenzio assenso tra PA. Sono state poi inserite misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi a rilevanti particolari tipologie di insediamenti produttivi e due deleghe in tema di Autorità amministrative indipendenti (AAI) e razionalizzazione delle Autorità portuali.

Confindustria valuta positivamente l’esito della seconda lettura, in quanto risultano confermati gli obiettivi di semplificazione ed efficientamento della PA. Destano, invece, perplessità le nuove deleghe su Autorità indipendenti e Autorità portuali, inserite nel DDL senza un’adeguata attività istruttoria e un confronto con le categorie interessate.

Di seguito, le principali novità sui temi di interesse di Confindustria.

Conferenza di servizi (art. 2)

Con riferimento alla delega per la riforma della conferenza di servizi, le modifiche principali riguardano:

a) il criterio di delega che consente gli interventi in via di autotutela alle sole amministrazioni che abbiano partecipato alla conferenza. In particolare, l’esercizio del potere di autotutela viene attribuito alla sola amministrazione procedente, mentre alle altre – sempre che abbiano partecipato alla conferenza – viene riconosciuto un mero potere di impulso;

b) l’introduzione, tra i criteri di delega che prevedono la definizione di meccanismi e termini per la composizione in conferenza di servizi degli interessi pubblici coinvolti, di un nuovo criterio relativo al potere delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili (es. salute, ambiente, paesaggio) di avviare procedure di riesame delle questioni discusse in conferenza. Il nuovo criterio recepisce il principio delle trattative reiterate, elaborato dalla Corte Costituzionale per superare le divergenze su questioni di competenza di più amministrazioni.

Confindustria sta collaborando con il Dipartimento della Funzione Pubblica nell’elaborazione di alcune proposte di attuazione della delega.

Tali proposte prevedono: *i)* la generalizzazione della conferenza asincrona; *ii)* la conferenza sincrona solo per casi di particolare complessità; *iii)* il silenzio assenso per i casi di inerzia o dissensi incompleti; *iv)* il rafforzamento del ruolo dell’amministrazione procedente; *v)* un meccanismo di superamento del dissenso espresso da amministrazioni portatrici di interessi sensibili basato su una prima fase di confronto tecnico e una seconda – eventuale – di esame da parte del Consiglio dei Ministri. Si tratta di misure innovative, che delineano una riforma della conferenza di servizi adeguata alle esigenze delle attività economiche.

Alcune di queste esigenze sono emerse nel corso di un'**indagine** che Confindustria, su iniziativa di Confindustria Toscana Sud, ha condotto con REF sul funzionamento delle conferenze di servizi.

L'indagine ha coinvolto più di 200 amministratori locali e un gruppo di imprenditori che operano in settori in cui le conferenze hanno un ruolo di primo piano. Lo studio ha messo in luce: tempi lunghi di conclusione delle conferenze; frammentazione delle competenze tra le varie amministrazioni; scarso coordinamento fra i diversi uffici della pubblica amministrazione; assenza di standardizzazione nel rapporto fra imprese e PA; numerose richieste di integrazioni documentali; ruolo meramente formale dell'amministrazione precedente. Proprio per superare tali criticità, l'indagine contiene una serie di proposte di modifica della normativa, che sono state utili anche nel corso del dibattito parlamentare sul DDL PA.

Silenzio assenso tra PA (art. 3)

Quanto al silenzio assenso tra PA nell'ambito dei procedimenti volti all'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi, viene mantenuto il campo di operatività del meccanismo (profilo oggettivo: provvedimenti normativi e amministrativi; profilo soggettivo: amministrazioni pubbliche), ma l'intervento del Consiglio dei Ministri per dirimere le ipotesi di mancato accordo viene limitato ai soli casi di disaccordo tra amministrazioni statali.

Semplificazione per i rilevanti insediamenti produttivi (art. 4)

La Camera ha introdotto nel DDL una nuova norma, che prevede l'adozione di un regolamento per semplificare e accelerare i procedimenti amministrativi relativi a rilevanti insediamenti produttivi, opere di interesse generale o avvio di attività imprenditoriali.

In particolare, i procedimenti da semplificare e accelerare devono essere specificamente individuati e per ciascuno di essi può essere disposto: *i)* riduzione dei termini di conclusione fino al 50% di quelli attualmente applicabili; *ii)* poteri sostitutivi attribuiti al Presidente del Consiglio e delegabili al Prefetto, i quali possono avvalersi di un'Unità tecnica, composta da personale specializzato proveniente dalle amministrazioni di riferimento.

Si tratta di una previsione positiva nella misura in cui verrà attuata per alleggerire i procedimenti amministrativi più complessi di interesse per le imprese.

Autotutela amministrativa (art. 6)

Con riferimento all'autotutela, la Camera ha confermato l'impianto del testo originario del DDL, che introduce per la prima volta nel nostro ordinamento un termine massimo di 18 mesi entro cui le PA possono provvedere all'annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi. Si tratta, come noto, di una innovazione positiva, perché va nella direzione auspicata da Confindustria di incentivare le amministrazioni a esprimersi nei tempi, non rimediando a eventuali inerzie in sede di autotutela. Su questo tema, nel

corso dell’esame in Commissione Affari costituzionali, si erano creati dei fraintendimenti, che lasciavano prefigurare dei passi indietro rispetto a questa impostazione, ma che poi sono stati superati anche grazie al tempestivo intervento di Confindustria.

Razionalizzazione delle Autorità portuali (art. 8, co. 1, lett. f)

La Camera ha introdotto una delega per la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali, con particolare riferimento al numero, all’individuazione di Autorità di sistema, nonché alla *governance* e alle procedure doganali e amministrative in materia di porti.

Si tratta di una delega ampia, peraltro non coordinata con il Piano nazionale della portualità e della logistica, che rischia di lasciare molta discrezionalità al Governo in sede attuativa. Confindustria ha segnalato nel corso dei lavori parlamentari questi rischi, che sono stati poi evidenziati in un apposito ordine del giorno accolto dal Governo.

L’ordine del giorno, che recepisce alcune indicazioni di Confindustria, impegna il Governo a valutare l’opportunità di:

- a) determinare il numero delle Autorità portuali in base a criteri che tengano conto delle dotazioni infrastrutturali e logistiche esistenti o già programmate di servizio e/o connessione alle principali reti di trasporto e del contesto economico servito dall’infrastruttura portuale;
- b) tenere conto dei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari competenti sul Piano nazionale della portualità logistica.

Autorità amministrative indipendenti (art. 8, co. 1, lett. a), n. 6)

Con riferimento alle Autorità indipendenti, l’Aula della Camera, nelle battute finali dell’esame del DDL, ha introdotto una delega per:

- a) la parificazione degli stipendi dei dipendenti delle varie Autorità;
- b) la partecipazione delle imprese al finanziamento delle Autorità di riferimento. Quest’ultima previsione, volta a evitare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, desta alcune preoccupazioni per i rischi di cattura del regolatore e, soprattutto, in quanto prefigura nuovi oneri economici per le imprese. Confindustria è prontamente intervenuta per lo stralcio della norma dal testo del DDL, che è stata tuttavia confermata ma con l’impegno da parte del Governo ad avviare un confronto sulla concreta attuazione della delega.

Camere di Commercio (art. 10)

Con riferimento alla delega per la revisione del sistema camerale, la Camera ha modificato i criteri per l’accorpamento delle CCIAA, riducendo, tra l’altro, da 80.000 a 75.000 imprese la soglia dimensionale minima per evitarlo.

In ogni caso, è stato mantenuto l'impianto complessivo della delega, che Confindustria ha sin da subito valutato positivamente.

Dirigenza pubblica (art. 11)

Con riferimento alla delega sulla dirigenza pubblica, le modifiche apportate dalla Camera non ne hanno alterato l'assetto complessivo. Tra le novità più significative, si registra un importante profilo di flessibilità del rapporto di lavoro, consentendo al dirigente collocato in disponibilità la possibilità di essere ricollocato a un livello inferiore come funzionario. Viene, inoltre, irrigidita la finalità anticorruzione, prevedendo la revoca dell'incarico dirigenziale o il divieto di rinnovo in presenza di condanna, anche non definitiva, da parte della Corte dei conti per risarcimento del danno erariale per condotte dolose.

A parte queste modifiche, comunque migliorative, la delega rimane molto ampia ed è ispirata da principi condivisibili. Viene confermato l'obiettivo di fondo della riforma che è quello di sbloccare un settore che è prigioniero di interessi corporativi e rigidità strutturali, per dare spazio all'affermazione delle persone più competenti e capaci di interpretare le delicate funzioni dirigenziali pubbliche.

Società pubbliche (art. 18)

In materia di società pubbliche, le modifiche apportate dalla Camera sono migliorative del testo originario, che già aveva accolto molte sollecitazioni di Confindustria. In particolare, viene precisato che l'obiettivo della delega è quello di “ridurre” il numero delle partecipate; vengono prescritti rigidi requisiti di onorabilità dei componenti degli organi amministrativi e di controllo; si introduce un nesso tra risultati economici della società e retribuzione degli amministratori e si rafforzano gli obblighi di trasparenza (anche tramite una più analitica disciplina dei controlli sui flussi finanziari e sulla qualità dell'attività svolta); si stabilisce che le società pubbliche debbano essere liquidate dopo un certo numero di esercizi in perdita.

Le modifiche approvate conferiscono alla norma un livello di rigore maggiore del testo iniziale. Se correttamente declinate in sede delegata, queste disposizioni potranno condurre al ridimensionamento delle partecipate e al loro efficientamento.

Servizi pubblici locali (art. 19)

Non si registrano modifiche di rilievo. I correttivi approvati hanno però migliorato le direttrici generali del testo originario, rendendo chiaro l'intento della delega di aprire i servizi pubblici locali alla concorrenza, alla maggiore trasparenza e all'efficienza. L'intervento legislativo riguarda trasversalmente l'intera materia e, dopo la battuta d'arresto del *referendum* del 2011, delinea un quadro di principi coerente con le sollecitazioni manifestate da Confindustria, nella consapevolezza che si tratta di uno degli ambiti più importanti per il rilancio della competitività del Paese.