

Il Mattinale

Roma, venerdì 27 giugno 2014

Speciale

27/06

a cura del Gruppo Forza Italia alla Camera

Speciale Riforma PA

La (non) riforma della burocrazia. Analisi puntuale: luci e ombre del Decreto “Madia”

INDICE

- La riforma della burocrazia firmata Madia. Non migliora l'elefantiasi della Pubblica Amministrazione, e gonfia il potere dei sindaci* p. 2
1. *La (non) riforma della burocrazia* p. 5
 2. *Criticità principali* p. 8
 3. *La nostra proposta: una vera digitalizzazione della PA* p. 11
 4. *Il Decreto “Madia” (D.L. 90/2014): sintesi del contenuto* p. 15
 5. *Il Decreto competitività (D.L. 91/2014): sintesi del contenuto* p. 26
 6. *Per saperne di più* p. 31

**La riforma della burocrazia firmata Madia.
Non migliora l'elefantiasi della Pubblica
Amministrazione, e gonfia il potere dei sindaci.
Obbedisce a un disegno localistico,
che non c'entra nulla con il federalismo e alimenta
la confusione togliendo peso allo Stato centrale**

Madia, ministro per la pubblica amministrazione, non ce ne voglia. Ma di fronte ad ipotesi di Grande Riforma dell'Amministrazione pubblica quello che abbiamo di fronte è un piccolo topolino: un po' di manutenzione minuta, qualche misura di razionalizzazione, di cui diamo volentieri atto; ma soprattutto tanta furbizia. Chi puntava, quindi, su una riduzione del perimetro dello Stato rimarrà deluso.

Vi sarà un **leggero dimagrimento delle Amministrazioni centrali**, dovuto al cosiddetto **“ricambio generazionale”**, che secondo i dati della Relazione tecnica riguarderà solo un pugno di alti funzionari (1200 persone in tutto di cui 660 relativi al comparto magistratura), con un costo aggiuntivo di un centinaio di milioni di euro; più che compensato, tuttavia, dal relativo **“liberi tutti” nelle assunzioni consentite a Regioni, Comuni ed aziende municipali**.

Questa è forse la parte più controversa. Consente infatti agli Enti locali, comprese, appunto, le aziende municipali, di procedere a **nuove assunzioni di personale**, elevando le precedenti soglie di reclutamento.

Per effetto del turn-over le nuove assunzioni presso le amministrazioni centrali si ridurranno dell'80 per cento nel primo anno, del 60 nel secondo poi del 40, quindi del 20 fino alla definitiva stabilizzazione. Per gli Enti locali, invece, questa progressione è molto più dolce: 40 per cento nei primi due anni, 20 per cento nei successivi due, fino alla completa stabilizzazione. Un occhio di riguardo che privilegia queste strutture anche nei confronti degli enti di ricerca che invece subiranno un taglio del turn-

over del 50 per cento nei primi due anni per poi adeguarsi alla disciplina delle Amministrazioni centrali.

Altra facoltà concessa, sempre a **Regioni ed enti locali**, è quella di poter **assumere dirigenti a tempo determinato fino ad un massimo del 30 per cento della dotazione organica**, con il limite minimo di un'unità. Sarà sufficiente procedere ad una **“selezione pubblica” non meglio specificata** “volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale”. Se l'esperienza delle ASL insegna qualcosa avremo, quindi, il diffondersi di pratiche che premiano gli amici degli amici. Tutti, naturalmente, selezionati al meglio mediante rigorosi accertamenti della relativa professionalità. Totò era solito dire: “ma ci faccia il piacere”. Poteva poi mancare un'estensione di questa facoltà al Servizio sanitario nazionale? No che non poteva mancare: nei limiti del 10 per cento.

Ma la ciliegina sulla torta è data dal **comma 4 dell'articolo 11**, che **modifica la normativa relativa agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali**. I più stretti collaboratori del sindaco, del Presidente della Provincia (sic!), della giunta o degli assessori non dovranno più possedere un titolo di studio in qualche modo correlato alle funzioni di “indirizzo e di controllo” previste dalla legge. Avranno comunque gli emolumenti tipici di un dirigente, a condizione che non effettuino alcuna “attività gestionale”. Norma più che comprensibile nella sua brutalità: tanto conta il sodalizio. Tutto il resto è ininfluenza.

Se abbiamo estrapolato questi elementi non è per partita presa contro l'Italia dei mille campanili. In controluce si intravede, infatti, il **completamento di un disegno che disallinea l'Italia rispetto agli standard europei**.

A livello comunitario si assiste – la cosa può piacere o meno – ad una virata, seppure incerta e non priva di contraddizioni, verso un assetto di tipo confederale. Dove i singoli Paesi faranno sempre più valere il peso della loro sovranità nazionale. Il che presuppone una più forte centralizzazione del potere decisionale nei settori essenziali dello Stato moderno. Di conseguenza un ridisegno delle tradizionali competenze

nell'individuazione di un nocciolo duro da porre a supporto della giusta "volontà di potenza".

Quest'esigenza, seppure in modo confuso, è avvertita anche in Italia, nella discussione relativa alle modifiche da apportare al **Titolo V** della nostra Costituzione. Un tavolo completamente scisso dall'architettura che sorregge le proposte di modifica agli assetti burocratici del Paese, recati dal decreto legge. Che si fonda su presupposti completamente diversi, figli di una deriva che si trascina nel tempo. Non si dimentichi da un lato gli aspetti di finanza pubblica.

Oggi gli Enti locali gestiscono quasi il 60 per cento della spesa corrente complessiva, al netto della previdenza e degli interessi. Come ebbe modo di certificare Fabrizio Saccomanni, quand'era ministro dell'economia. Al tempo stesso **la tassazione**, una volta prerogativa dello Stato centrale, **si sta spostando verso il locale, grazie all'imposizione sugli immobili ed alla crescita vertiginosa delle addizionali IRPEF**. Si assiste pertanto ad un forte schiacciamento della piramide istituzionale, con un vertice sempre più striminzito ed una base sempre più larga. E' federalismo? Non scherziamo. E' solo confusione e **localismo**.

Ragionamenti di questo tipo indicano i limiti costitutivi dell'approccio seguito dal Governo. **La totale assenza di qualsiasi idea circa un possibile piano industriale è il vero limite del provvedimento**. Lo si poteva avere? Ne dubitiamo.

Finché sono in ballo le modifiche del Titolo V della Costituzione, che a loro volta trascinano con sé il tema della forma di Stato (Presidenzialismo o Repubblica parlamentare), ogni discorso serio su Grandi o piccole riforme dell'Amministrazione diventa impossibile. Ed allora perché tentarle? La risposta è talmente semplice, da risultare disarmante. **Semplice politica degli annunci. Dimostrare di esistere facendo "cose". Anche se poi i risultati sono quelli che sono.**

(1)

La (non) riforma della burocrazia

La cosiddetta riforma della Pubblica amministrazione, che ha avuto un parto difficile visto il **tempo trascorso dal consiglio dei ministri** che ha approvato il Decreto **e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale**, non è altro che un **mix di norme** che riguardano **argomenti che poco hanno a che fare con una vera riforma**.

Il decreto “Madia” appare come uno **scomposto assemblaggio di norme in palese violazione dei criteri di omogeneità e coerenza interna** che dovrebbero governare la struttura di un decreto legge.

Per non parlare della **carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza** previsti, a pena di illegittimità, dell’art. 77 della Costituzione e dell’art. 15 della legge n. 400/1988, in relazione alle **molteplici norme di natura ordinamentale** contenute nel testo come quelle sulla **mobilità**, sul **turnover**, e sulla flessibilità delle **mansioni** dei dipendenti pubblici, solo per citarne alcune.

La tanto annunciata riforma della Pubblica Amministrazione è in realtà **un’accozzaglia di norme disomogenee non organiche né coerenti al loro interno**, né nei confronti delle precedenti riforme sul medesimo tema.

Ma parliamo di cose concrete: **una riforma è tale quando affronta in modo sistemico un settore e ne modifica la disciplina sotto tutti i profili**.

Il decreto legge Madia nulla ha a che vedere con la dignità delle riforme che lo hanno preceduto (ad es. la c.d. riforma Bassanini e Brunetta) poiché **si limita a gettare nella mischia qualche norma demagogica e per nulla funzionale all’efficientamento della Pubblica Amministrazione**.

Infatti **le riforme “vere” della Pubblica Amministrazione non sono state adottate con la decretazione d’urgenza**, ma con leggi che sono state istruite e concepite sulla base della conoscenza del settore e che hanno permesso al Parlamento, unico potere legittimato ad emanare leggi, di esprimersi in modo profondo e organico, senza la tagliola dei 60 giorni previsti per la conversione del Decreto legge (peraltro più nominali che reali in questo caso, visto che la data di pubblicazione del decreto legge nella Gazzetta Ufficiale è quella del 24 giugno, a ridosso della pausa estiva).

Il decreto legge **ripete norme già esistenti, aggravandone le procedure**, come ad esempio quella sulla **mobilità** dei dipendenti disciplinata compiutamente dalla riforma Brunetta, oppure quella del divieto di **incarichi dirigenziali** ai soggetti in quiescenza, già introdotta dalla legge n. 135/2012, che portava alle medesime conclusioni.

Oppure **introduce norme oscure, inutili o superflue** in quanto riferite ad attività che possono essere svolte a legislazione vigente, aggravando il problema del proliferare di leggi che affligge l’ordinamento italiano.

Di contro **tace su parti fondamentali** come il reperimento delle **risorse**, la **contrattazione collettiva**, la **produttività**, la **customer satisfaction**, che invece qualificano e attribuiscono la dignità di “riforma” ad un testo normativo sulla pubblica amministrazione.

Ci saremmo aspettati, visti gli annunci, e soprattutto visto il lasso di tempo intercorso tra il Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, che la riforma fosse organica e risolutiva, sulla scia di quelle precedenti.

Ci siamo, invece, trovati di fronte a **norme irrazionali, a volte persino dannose per l’efficienza della Pubblica Amministrazione, dettate da spinte demagogiche e corporative come quelle che**

ridistribuiscono il potere dal centro alla periferia creando nei comuni delle ingiustificate zone d'ombra in cui è possibile eludere norme costituzionali, come per esempio l'obbligo di assunzione tramite concorso dei dipendenti pubblici.

La tanto attesa “**staffetta generazionale**” si concretizza nell'abrogazione del **trattenimento in servizio**, peraltro corretta per alcune categorie, senza attivare altri istituti e senza dare risposte ai tanti che attendono le assunzioni.

In realtà però il decreto prevede un doppio binario, restrizione per le amministrazioni statali e maggiori possibilità per **regioni ed enti locali**. Per questi ultimi, senza un motivo oggettivo, aumentano le possibilità assunzionali.

Le norme sulla **mobilità obbligatoria** già esistevano e quelle previste dal decreto non fanno null'altro che aggiungere procedure complicate fingendo di essere risolutive.

La **mobilità volontaria** senza l'assenso dell'amministrazione di appartenenza consentirà il passaggio di dipendenti dei ministeri in enti pubblici che hanno un trattamento economico più alto.

Altro trattamento di favore per le **Regioni** e gli **enti locali** è quello che prevede la possibilità di assumere fino ad un terzo dei dirigenti dall'esterno, con una pseudo selezione, e creando presupposti ad una stabilizzazione futura in barba alla norma costituzionale del concorso pubblico. Con la Riforma Brunetta si era ridotta questa possibilità solo al 10% dei dirigenti.

Come mai questo **trattamento differenziato tra amministrazioni statali e autonomie locali**?

(2)

Criticità principali

Art. 1 – Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni. La **staffetta generazionale**, sponsorizzata dal ministro Madia, si traduce solo nell'abolizione del **trattenimento in servizio** (possibilità di permanere in servizio per altri 2 anni). Per i **magistrati** l'abolizione varrà dal 1 gennaio 2016. Se si considera che i trattenimenti in servizio sono circa 1200 l'anno, e che di questi la metà sono per i magistrati, è facile dedurre che non ci sarà nessuna staffetta generazionale. Altre misure annunciate per favorire la staffetta non compaiono nel testo del decreto.

- A dire il vero qualche norma di favore per incrementare le assunzioni si trova nel decreto, ma solo per le **Regioni ed enti locali**.
- Infatti per le regioni e gli enti locali la possibilità di assumere sale, negli anni 2014 e 2015, al 60% delle cessazioni contro un 20% delle amministrazioni statali. Una differenza che non si spiega con motivazioni oggettive.

Art. 4 – Mobilità obbligatoria e volontaria. È stata riscritta per l'ennesima volta la norma sulla mobilità senza che le precedenti siano mai state realmente applicate. La grande novità è la **mobilità volontaria** del lavoratore, cioè quella che serve meno alle amministrazioni datori di lavoro. In via sperimentale (non si capisce cosa si deve sperimentare) il personale delle pubbliche amministrazioni potrà trasferirsi senza l'assenso dell'amministrazione di appartenenza.

- In pratica si assisterà ad una migrazione di personale verso amministrazioni con trattamenti economici più vantaggiosi, oppure amministrazioni con sedi al nord verso amministrazioni con sedi al

centro o al sud, da amministrazioni con trattamenti economici più bassi ad amministrazioni con trattamenti economici personale.

- Per quanto riguarda la **mobilità obbligatoria** viene stabilito un limite di 50 km entro il quale il lavoratore potrà essere spostato senza il suo assenso.
- Anche in questo caso il problema non riguarda i 50 Km o meno, ma la volontà delle amministrazioni di attuare un vero processo di mobilità. Gli interventi di Monti sulla riduzione degli assetti organizzativi dei ministeri e degli enti pubblici hanno portato ad esuberi dichiarati di circa 7000 unità. Nessuno è andato in mobilità, nonostante le norme lo consentissero.

Art. 9 – Riforma degli onorari dell’Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici. La norma che riduce gli **onorari degli avvocati dello Stato** introduce un’odiosa disparità di trattamento tra le varie categorie di avvocati dipendenti nell’ambito della pubblica amministrazione poiché ne vieta espressamente l’applicazione agli avvocati degli altri enti pubblici e degli enti territoriali in palese violazione del principio di eguaglianza dell’art. 3 della Costituzione (ancora un regalo ingiustificato ai comuni).

Art. 11 – Disposizioni sul personale delle regioni e degli enti locali. La norma aumenta fino ad 1/3 la possibilità per Regioni ed enti locali di assumere dirigenti dall’esterno, con una pseudo selezione, **e crea i presupposti per una futura stabilizzazione in violazione palese**, e discriminatoria nei confronti dell’amministrazione centrale, **della norma costituzionale del concorso pubblico**. Inoltre viene confermata la possibilità di incarichi nelle dirette collaborazioni dei sindaci a prescindere dal titolo di studio (alla faccia del merito).

Art. 18 – Soppressione delle sezioni staccate di Tribunale amministrativo regionale e del Magistrato delle acque, Tavolo permanente per l’innovazione e l’Agenda digitale italiana. La soppressione con decreto legge delle **sezioni staccate dei Tar** è una vera barbarie giuridica in

quanto adottata senza alcuna preventiva istruttoria in ordine al carico di lavoro delle sezioni ed al costo di funzionamento. I dati ufficiali avrebbero potuto, ove consultati, portare ad un risultato di reale razionalizzazione a beneficio dell'organizzazione della giustizia e quindi, in ultima analisi, dei cittadini che ne sono gli utenti.

- **I Numeri:** la sezione staccata di Salerno ad esempio ha introitato ben 2431 ricorsi nel 2013 ed è al sesto posto (su 29 Tar) per volume di contenzioso; il numero di ricorsi decisi nello stesso anno è di 4554! Le spese di gestione sono irrilevanti atteso che l'edificio è demaniale mentre lo spostamento al Tar Napoli verrebbe a costare all'erario una cifra importante (peraltro né prevista né quantificata in violazione dell'art. 81 Cost.) in termini di affitto di locali non essendo sufficiente la sede di Napoli, di informatizzazione, di trasloco. Questo identico discorso vale per tutte le altre sedi staccate.

Art. 20 – Associazione Formez PA. La norma stabilisce la proposta di scioglimento di un'associazione privata in spregio ai presupposti giuridici che sono legati a situazioni di grave irregolarità o di dissesto dell'ente. Il Formez ha utili per circa 5 milioni, svolge un importante e delicato lavoro di assistenza tecnica delle amministrazioni centrali e locali ed è da queste partecipato (lo scioglimento pregiudicherebbe l'autonomia delle Regioni). Inoltre non si capisce quale sia la ratio della norma che parla all'inizio di proposta di scioglimento e poi, in contraddizione, introduce l'elaborazione di un piano delle politiche di sviluppo.

Art. 28 – Riduzione del diritto annuale dovuto alle camere di commercio a carico delle imprese. La riduzione del 50% del diritto annuale delle **Camere di commercio**, infine, priva queste ultime delle risorse necessarie per la gestione ordinaria, con il rischio, tra l'altro, di dover restituire la metà di quanto già incassato con riferimento all'anno 2014.

(3)

La nostra proposta: una vera digitalizzazione della PA

Excursus. Il superministro Corrado Passera, responsabile nel **governo Monti** dello sviluppo economico e delle infrastrutture, fin dai suoi primi passi ha fermato tutti i programmi di digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni, smantellato le strutture amministrative che stavano realizzando i programmi della agenda digitale, distribuito in modo confuso competenze e responsabilità della promozione digitale, istituito (febbraio 2012) la Cabina di regia per l'Agenda digitale e (giugno 2012) l'Agenzia per l'Italia digitale.

La prima non risulta essersi mai riunita in due anni e mezzo e la seconda non ha mai definito nemmeno un programma di lavoro, un progetto, una iniziativa. In una parola sola: fallimentare.

Il **Governo Letta** poi non ha dedicato al tema dell'economia digitale neanche una minima attenzione e ha lasciato che i danni e gli errori dei presunti tecnici continuassero a inquinare il panorama dei servizi della pubblica amministrazione.

Il tanto atteso Piano di Francesco Caio, annunciato come pronto entro l'estate del 2013 non ha mai visto la luce e si dubita che qualcuno ci abbia mai lavorato.

La **fatturazione elettronica** è l'unico progetto a oggi partito, con 2 anni di ritardo visto che la bozza di decreto era già al Consiglio di Stato all'insediamento di Passera.

Nessuno si è preso la cura di informare le imprese né di coordinare le norme sulle fatture verso le amministrazioni e quelle tra le imprese private,

o le norme nazionali con quelle europee, con il risultato che oggi le imprese sono confuse e in gravissime difficoltà.

Dopo quasi 3 anni siamo così al paradossale risultato che l'Italia è tra i primi in Europa per quantità di servizi offerti via web e tra gli ultimi per utilizzo di questi servizi da parte delle imprese e dei cittadini.

Tra le iniziative lanciate dal **Governo Berlusconi** e che nel nuovo **Codice della Amministrazione Digitale**, entrato in vigore nel gennaio del 2011, avevano la loro base giuridica e la loro cornice operativa, basta ricordare:

- i **pagamenti elettronici**;
- la **ricetta medica elettronica**;
- il **fascicolo sanitario digitale**;
- la **rete unica delle amministrazioni** (Sistema pubblico di connettività, Spc);
- la piattaforma per la didattica e il **libro digitale**;
- l'interoperabilità delle **banche dati** pubbliche;
- la digitalizzazione degli atti della giustizia e delle **notifiche via posta elettronica certificata**;
- il **documento unico di identità digitale**;
- la **sicurezza digitale** e la garanzia della privacy;
- il ripensamento della **governance di internet**;
- l'**albo pretorio on-line**.

In altre parole un insieme di regole tecniche (le istruzioni per l'uso) e di infrastrutture (le autostrade digitali) che insieme agli investimenti pubblici e privati nelle reti di comunicazione di nuova generazione avrebbero cambiato il volto del nostro Paese.

Processi complessi, densi di difficoltà, che coinvolgevano tutte le amministrazioni e i loro fornitori ma che avrebbero rilanciato l'economia grazie a nuovi servizi (dal **commercio elettronico** allo sviluppo di **app** basate sui dati messi a disposizione di giovani imprenditori innovativi), alla riduzione della spesa pubblica e ai risparmi per il miglioramento della produttività (con una riduzione dei costi per le famiglie e le imprese stimata in circa 12 miliardi di euro all'anno).

Programmi ambiziosi, che avevano **2 caratteristiche principali**:

1. l'aver messo il cittadino e le imprese al centro del progetto di innovazione;
2. l'aver lanciato tutto contemporaneamente perché la rivoluzione digitale doveva toccare tutte le relazioni e le transazioni tra le amministrazioni e tra queste e i loro clienti.

In due parole era previsto che tutti i servizi di tutte le amministrazioni dovessero essere resi in via esclusiva attraverso le tecnologie della comunicazione.

Il primo a partire è stato l'INPS che oggi rispetta l'esclusività del canale digitale ma che resta una eccezione e che paga il ritardo complessivo del sistema.

La nostra proposta. Il Presidente Matteo Renzi sembra aver chiaro che questa è una partita che il nostro Paese non può perdere ma, se vuole evitare di restare impantanato nella palude digitale dei suoi predecessori, deve tornare ai fondamentali e cambiare gioco.

Stando alle recenti iniziative del suo ministro per la pubblica amministrazione il governo sembra orientato a mettere mano al problema ma al tempo stesso è troppo spaventato per farlo seriamente.

Si può fare presto e bene con **5 mosse**:

1. Preparare una Agenda digitale italiana nella quale imprese e amministrazioni si possano riconoscere, sui progetti della quale si possa investire con convinzione, che ci metta in condizione di comunicare a tutti, a partire dai colleghi europei, quali sono le nostre strategie e quali i servizi attivati e in via di attivazione. Senza un *framework* strategico e una agenda dei lavori si resta condannati a procedere in ordine sparso con continui cambi di rotta e contraddizioni. Inoltre le amministrazioni non investono sul futuro e continuano a mantenere l'esistente.
2. Individuare tra gli enti e le amministrazioni che hanno risorse umane, finanziarie e tecnologiche dei Pivot che si facciano carico della

responsabilità operativa di uno o più progetti di digitalizzazione in una logica federata e policentrica. Ad esempio l'identità digitale al ministero dell'interno, il pin unico a INPS, la fatturazione all'Agenzia delle entrate, firma digitale e posta certificata al ministero dello sviluppo economico, fascicolo sanitario alle Regioni, anagrafe della popolazione ai Comuni, coordinamento dei dati territoriali a Istat, gestione di servizi finanziari a Consap, ecc.

3. Presidiare presso la Presidenza del Consiglio e al ministero della pubblica amministrazione la procedura per una veloce adozione delle regole tecniche e dei decreti di attuazione che ancora mancano all'appello. Sono oltre 50 provvedimenti tra l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dei decreti legge 5,83, 179 del 2012 e 69 del 2013 che è urgente che siano prima condivisi e poi adottati, utilizzando se necessario il potere sostitutivo che la norma attribuisce al Presidente del Consiglio.
4. Accelerare il processo di razionalizzazione delle 1.500 basi dati della amministrazione centrale e, grazie alla normativa sulla trasparenza e sugli open data, aggiornare e valorizzare le funzioni delle basi di dati di interesse nazionale dove le amministrazioni e le imprese private possano accedere gratuitamente per sviluppare applicazioni e servizi innovativi. L'uso intelligente dei dati produce non solo risparmi valutati in circa 2 miliardi di euro all'anno ma permette di far crescere il tessuto delle piccole e medie imprese.
5. Chiudere l'Agenzia per l'Italia digitale (ente che ha talmente tante vocazioni da non averne alla fine nessuna) e recuperare i circa 400 milioni di euro di residui non spesi che ancora sono sui suoi conti correnti. Può essere fatto in modo indolore ed è un atto dovuto se si considera il flop di Passera e di Caio. Le competenze reali dell'Agenzia possono essere facilmente distribuite tra i ministeri competenti, quelle fittizie che sono tante e servono solo a pagare inutili consulenti si devono abbandonare. Firma digitale, posta certificata, ecc.

(4)

Il Decreto “Madia” (D.L. 90/2014): sintesi del contenuto

Il decreto-legge 24 giugno n. 90, recante “**Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari**”, si compone di 54 articoli, divisi in quattro diversi Titoli:

TITOLO I: Misure urgenti per l’efficienza della P.A. e per il sostegno dell’occupazione

TITOLO II: Interventi urgenti di semplificazione;

TITOLO III: Misure urgenti per l’incentivazione della trasparenza e correttezza delle procedure nei lavori pubblici;

TITOLO IV: Misure per lo snellimento del processo amministrativo e l’attuazione del processo civile telematico

Il testo del disegno di legge di conversione del decreto 90/2014 è attualmente all’esame della **Camera**, in sede referente presso la **Commissione Affari costituzionali**.

TITOLO I – misure urgenti per l’efficienza della PA e per il sostegno dell’occupazione

Il Capo I è dedicato alle misure in materia di **lavoro pubblico**. Di seguito si riportano le disposizioni più rilevanti.

Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni (Art. 1): si introduce una regola generale, riguardante tutte le categorie del pubblico impiego, del collocamento a riposo al raggiungimento dei limiti di età, abrogando le disposizioni che consentono il trattenimento in servizio per un biennio e per i magistrati fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. I prolungamenti in corso verranno chiusi entro il 31 ottobre 2014. Per salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari, è previsto che i

Il Mattinale – 27/06/2014

trattenimenti in servizio dei magistrati e degli avvocati dello Stato cesseranno al massimo il 31 dicembre 2015 (scadenza valida anche per i militari, per esigenze di difesa nazionale).

Incarichi direttivi ai magistrati (Art. 2): si accelerano le procedure di conferimento delle funzioni direttive e semidirettive, al fine di consentire la copertura dei posti di vertice prima che si determini un'effettiva vacanza.

Semplificazione e flessibilità nel turn over (Art. 3): Il limite per le amministrazioni centrali resta al 20% delle uscite per il 2014, 40% per il 2015, 60% per il 2016, 80% per il 2017 e 100% dal 2018. Per le assunzioni non si fa più riferimento ai criteri di spesa e al numero dei dipendenti, ma il tetto si riferisce al solo criterio di spesa complessiva. Ai corpi di polizia, vigili del fuoco e al comparto scuola si applica la normativa di settore. Per gli enti di ricerca, fermo restando il turn over è al 50% della spesa per il personale cessato nell'anno precedente (nel 2014 e nel 2015).

Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

Mobilità obbligatoria e volontaria (Art. 4): Il passaggio diretto di personale tra amministrazioni pubbliche, mediante mobilità volontaria, si applica soltanto ai dipendenti con rapporto di lavoro contrattualizzato. Occorre tenere conto della corrispondenza delle qualifiche tra comparti diversi. La mobilità si svolge tramite bandi da pubblicare sul sito istituzionale per un periodo pari ad almeno trenta giorni. I bandi devono indicare i criteri di scelta dei candidati nonché i requisiti che gli stessi devono possedere.

In via sperimentale e in attesa dell'introduzione di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni *standard* di personale delle amministrazioni pubbliche, è previsto che i trasferimenti tra le sedi centrali di differenti Ministeri, agenzie ed enti pubblici non economici nazionali sono disposti dall'amministrazione di appartenenza, indipendentemente dall'assenso di quest'ultima, entro due mesi dalla richiesta dell'amministrazione di destinazione, fatti salvi i termini per il preavviso e a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore a quella di appartenenza.

Costituiscono una medesima unità produttiva, con piena esigibilità della prestazione lavorativa, le sedi collocate a una distanza non superiore a 50 chilometri dalla sede in cui il dipendente è adibito. Il dipartimento Funzione pubblica attiva inoltre un portale per facilitare l'incrocio fra domanda e offerta di ricollocazione.

Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza (Art. 6): si estende il divieto per le PA di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza, anche ai lavoratori privati in quiescenza. Sono comunque consentiti gli incarichi e le cariche conferiti a titolo gratuito. Il divieto non si applica agli incarichi e alle cariche presso organi costituzionali.

Prerogative sindacali nelle pubbliche amministrazioni (Art. 7): si recupera annualmente al servizio di tutte le amministrazioni pubbliche la prestazione lavorativa retribuita corrispondente al 50 per cento dei dipendenti pubblici con qualifica di dirigente sindacale che godono delle prerogative sindacali riconducibili a distacchi, aspettative e permessi.

Incarichi negli uffici di diretta collaborazione (Art. 8): si introduce una modifica alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione al fine di evitare che lo svolgimento delle cariche negli uffici di diretta collaborazione da parte degli appartenenti al ruolo della magistratura ordinaria, contabile, amministrativa e militare nonché dei procuratori e degli avvocati dello Stato, possa dare luogo, anche potenzialmente, a situazioni di conflitto di interessi. È stato altresì escluso che in alternativa si faccia ricorso all'istituto dell'aspettativa dal servizio.

Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici (Art. 9): si riduce l'ammontare dei compensi professionali non correlati a criteri di valutazione della *performance* omogenei alle altre categorie dirigenziali. Scende quindi dall'attuale 75% al 10% il compenso professionale per l'Avvocatura dello Stato, in caso di sentenza favorevole in cui sia previsto il recupero delle spese legali a carico delle controparti. Non è previsto alcun compenso professionale aggiuntivo allo stipendio in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, anche in caso di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche.

Abrogazione dei diritti di rogito del segretario comunale e provinciale e abrogazione della ripartizione del provento annuale dei diritti di segreteria. (Art. 10)

Disposizioni sul personale delle regioni e degli enti locali (Art. 11): viene introdotta una nuova disciplina per il conferimento degli incarichi di responsabili dei servizi o degli uffici, dirigenziali o di alta specializzazione, negli enti locali. Lo statuto dell'ente può prevedere che la loro copertura possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti dirigenziali è fissato il limite massimo del 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico (ad ogni modo, non sussistono specifici requisiti di legge).

Per la dirigenza regionale e la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale, il limite dei posti di dotazione organica ricopribili tramite assunzioni a tempo determinato è fissato nel 10 per cento.

La norma chiarisce che, nell'ambito delle assunzioni interne agli uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, resta fermo il divieto, da parte di questo tipo di dipendenti, di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello

dirigenziale (confermando così la possibilità per sindaci e assessori di affidare incarichi negli uffici di staff anche a prescindere dal titolo di studio).

Copertura assicurativa per lavoratori in cassa integrazione che fanno volontariato (Art. 12): i soggetti che sono interessati a rendere la propria attività libera e volontaria a favore di un'organizzazione di volontariato che ha in corso con il comune o con gli enti locali un progetto di utilità sociale, godono di copertura assicurativa. previa verifica della loro condizione di beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno al reddito. L'onere della copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni, normalmente a carico dell'organizzazione stessa è sostenuto dallo Stato tramite un apposito Fondo destinato a finanziare l'INAIL, nei limiti di una spesa di 10 milioni di euro per il biennio 2014-2015.

Incentivi per la progettazione (Art. 13): si interviene sul codice degli appalti, in materia di corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, chiarendo che il personale con qualifica dirigenziale, in considerazione dell'onnicomprendività del relativo trattamento economico, è escluso dalla corresponsione degli incentivi previsti (pari al 2% del valore dell'opera pubblica a favore dei tecnici della pubblica amministrazione per lo svolgimento delle attività di progettazione, direzione lavori e collaudo, e del 30% della tariffa professionale per gli atti di programmazione).

Conclusione delle procedure in corso per l'abilitazione scientifica nazionale (Art. 14): vengono prorogate al 30 settembre 2014 le commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale dei professori universitari.

Disposizioni urgenti relative a borse di studio per le scuole di specializzazione medica (Art. 15): si prevede che la riduzione della durata delle scuole di specializzazione si applichi a partire dall'anno accademico 2014-2015, ossia con il bando che verrà emanato entro il 28 febbraio 2015.

Il fabbisogno annuo di specializzandi è pari a circa 8.500 unità. Con lo stanziamento attuale verrebbero finanziate, per il prossimo anno accademico che parte a novembre 2014, circa 3.300 borse di studio, meno della metà del fabbisogno. Pertanto si individuano le risorse per garantire la copertura di 5.000 unità.

Il Capo II reca misure in materia di **organizzazione della PA**, di cui di seguito si riassumono le principali:

Nomina dei dipendenti nelle società partecipate (Art. 16): si stabilisce che due dei tre (o tre dei cinque, in caso di CDA di cinque componenti) membri dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche siano scelti non più necessariamente tra i dipendenti ma, per le società a partecipazione diretta, d'intesa tra l'amministrazione titolare della partecipazione e quella titolare di poteri di indirizzo e vigilanza, mentre, per le società a partecipazione indiretta, tra l'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante, quella titolare di poteri di indirizzo e vigilanza e la stessa società controllante. Qualora i due

membri siano scelti tra i dipendenti dell'amministrazione o della società è previsto l'obbligo di riversare i compensi assembleari all'amministrazione o alla società di appartenenza.

Ricognizione degli enti pubblici e unificazione delle banche dati delle società partecipate (Art. 17): si prevede un sistema informatico in cui le pubbliche amministrazioni inseriscono dati e proposte sugli enti pubblici dalle stesse controllati consentirà di avere un quadro completo degli enti pubblici e di interesse pubblico esistenti anche al fine di un eventuale riordino o accorpamento. Si prevede, inoltre, l'unificazione di alcune banche dati attualmente gestite dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero dell'economia e delle finanze, quali quella degli immobili e degli spazi allocativi delle pubbliche amministrazioni.

Soppressione delle sezioni staccate di Tribunale amministrativo regionale e del Magistrato delle acque, Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana (Art. 18): si dispone la soppressione: del Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana posto a capo di una struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; a decorrere dal 1 ottobre 2014, delle sezioni distaccate del tribunale amministrativo (TAR), ad eccezione della sezione autonoma per la provincia di Bolzano. Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede, entro il 15 settembre 2014, con proprio decreto, a stabilire le modalità di trasferimento del contenzioso pendente e delle risorse umane e finanziarie presso il TAR della relativa regione; del magistrato delle acque per le province venete e di Mantova e il trasferimento delle relative competenze al provveditorato alle opere pubbliche competente per territorio.

Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione (Art. 19): si prevede l'immediata soppressione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, trasferendo i compiti e le funzioni svolti da quest'ultima all'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza, ridenominata Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

In aggiunta a tali compiti, l'ANAC è abilitata a ricevere notizie e segnalazioni di illeciti, anche da parte di dipendenti pubblici, nonché ad applicare, nei confronti dei soggetti obbligati, sanzioni amministrative, i cui proventi possono essere utilizzati dall'Autorità per le proprie attività istituzionali.

Inoltre, il Presidente dell'ANAC formula proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 e alla società Expo 2015 per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione dell'evento.

Entro il 31 dicembre 2014, il Presidente dell'ANAC dovrà presentare un complessivo piano di riordino da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale piano deve prevedere il trasferimento definitivo delle risorse necessarie a svolgere le proprie funzioni nonché una riduzione, non inferiore al 20 per cento, del trattamento economico accessorio di tutto il personale e delle spese di funzionamento.

Il disegno organizzativo si completa con il trasferimento al predetto Dipartimento della funzione pubblica delle funzioni attualmente svolte dall'ANAC in materia di misurazione e valutazione della *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009; con successivo

regolamento il Governo provvederà a riordinare tali funzioni, sulla base delle norme generali regolatrici della materia che disciplinano la semplificazione degli adempimenti gravanti sulle pubbliche amministrazioni, l'integrazione con le disposizioni di programmazione finanziaria, il raccordo con il sistema dei controlli interni e la validazione esterna dei risultati compresa la revisione della disciplina degli organismi indipendenti di valutazione.

Associazione Formez PA (Art. 20): si prevede che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione proponga all'assemblea dell'Associazione Formez PA lo scioglimento della stessa e la nomina di un Commissario straordinario, che assicura la continuità nella gestione delle attività e, entro il 31 ottobre 2014, propone un piano delle politiche di sviluppo delle amministrazioni dello Stato e degli enti territoriali, in modo da salvaguardare i livelli occupazionali del personale in servizio e gli equilibri finanziari dell'Associazione.

Unificazione delle Scuole di formazione (Art. 21): si dispone la soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (SSEF), dell'Istituto diplomatico «Mario Toscano», della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), del Centro di formazione della difesa e della Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche, nonché delle sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) prive di centro residenziale, prevedendo che le relative funzioni siano trasferite alla SNA.

Razionalizzazione delle autorità indipendenti (Art. 22): si prevede che i componenti delle principali autorità indipendenti (Autorità garante della concorrenza e del mercato, CONSOB, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Garante per la protezione dei dati personali, ANAC, Commissione di vigilanza sui fondi pensione e Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali) non possano essere nominati, alla cessazione dell'incarico, componenti di un'altra autorità, per un periodo di due anni dalla cessazione dell'incarico ricoperto e a pena di decadenza.

Per i componenti degli organi di vertice e per i dirigenti a tempo indeterminato della CONSOB si prevede il divieto, per un periodo di quattro anni successivi alla cessazione dell'incarico, di concludere contratti di collaborazione, consulenza o impiego con soggetti pubblici o privati operanti nel medesimo settore, a pena di nullità. Tale ultimo divieto, già esistente per i componenti dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico e per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, è esteso ai loro dirigenti a tempo indeterminato.

Viene introdotto il concorso unico ai fini dell'accesso nei ruoli delle autorità indipendenti. Il concorso si svolgerà previa stipulazione di convenzioni tra le stesse autorità.

Dal 1 luglio 2014 le autorità indipendenti dovranno provvedere a ridurre il trattamento economico accessorio dei propri dipendenti, inclusi i dirigenti, in misura non inferiore al 20 per cento.

Dal 1 ottobre 2014 gli organismi dovranno inoltre ridurre in misura non inferiore al 50 per cento di quella sostenuta nel 2013 la spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e

quella per gli organi collegiali non previsti dalla legge, con rinegoziazione dei contratti in corso.

E' previsto che entro il 31 dicembre 2014 le autorità provvedano ad accorpate almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici.

Per agevolare tali accorpamenti è previsto che, entro il 30 settembre 2014, l'Agenzia del demanio individui uno o più edifici contigui da adibire a sede dei costituiti uffici comuni e che entro il 30 giugno 2015 venga effettuato il trasferimento dei relativi uffici nei predetti edifici.

Si intende poi ripristinare l'originaria composizione a cinque membri della CONSOB, dopo che il numero è stato ridotto a tre con il decreto-legge n. 201 del 2011. Sono inoltre ripristinate le norme del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, che prevedevano maggioranze rafforzate per l'adozione di regolamenti o delibere in materia organizzativa della CONSOB; tali norme si applicano dalla data di nomina dell'ultimo dei cinque componenti della CONSOB.

Interventi urgenti in materia di riforma delle province e delle città metropolitane (Art. 23): la regione Lombardia subentra (entro il 30 giugno 2014, a titolo gratuito e in regime di esenzione fiscale) in tutte le partecipazioni azionarie di controllo detenute non solo dalla provincia di Milano ma anche da quella di Monza e Brianza. Al subentro decadranno tutti i componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle citate società.

Viene prevista l'elezione contestuale del presidente della provincia e del consiglio provinciale.

Dal 1 luglio 2014 anche i commissari nominati ai sensi dell'articolo 141 del TUEL restano in carica a titolo gratuito per esercitare attività di ordinaria amministrazione. Eventuali incarichi commissariali sono comunque esercitati a titolo gratuito.

TITOLO II – interventi urgenti di semplificazione

Il Capo I reca misure per **l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi** della Pubblica amministrazione.

Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard (Art. 24): si prevede che entro il 31 ottobre 2014, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa con la Conferenza unificata, approvi l'Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017, contenente le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni, province autonome e autonomie locali e il cronoprogramma di attuazione. Si affida poi alla Conferenza unificata il compito di raggiungere un'intesa sull'adozione di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle Regioni ed enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni per edilizia e attività produttive.

Semplificazione per i soggetti con invalidità (Art. 25): Sono previsti: l'esonero, per i soggetti portatori di menomazioni o patologie stabilizzate o ingravescenti, da ogni visita medica finalizzata all'accertamento della permanenza della minorazione civile o dell'*handicap*; la previsione di un meccanismo procedurale per garantire la continuità dell'erogazione delle provvidenze economiche al compimento della maggiore età ai soggetti minori già riconosciuti invalidi e, infine, la riduzione dei tempi di attesa per accedere all'accertamento provvisorio del medico dell'azienda sanitaria locale (ASL) (da 90 a 45 giorni), nonché per la procedura ordinaria (da 180 a 90 giorni) in caso di accertamento della condizione di *handicap grave*.

Disposizioni di semplificazione e razionalizzazione in materia sanitaria (Art. 27): si prevedono modifiche ad alcune disposizioni vigenti in materia sanitaria, una semplificazione e razionalizzazione nelle procedure già previste.

Riduzione del diritto annuale dovuto alle camere di commercio a carico delle imprese (Art. 28): dispone la riduzione del 50 per cento dell'importo del diritto annuale dovuto ad ogni singola camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIA) da parte di ogni impresa iscritta o annotata nel registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, istituito presso la CCIA.

TITOLO III – misure urgenti per l'incentivazione della trasparenza e correttezza delle procedure nei lavori pubblici

Il Capo I reca nuove **misure di controllo preventivo**.

Nuove norme in materia di iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (Art. 29): si modifica il regime delle cosiddette «*white lists*», introdotte a livello nazionale. Si interviene nel senso di stabilire che la documentazione antimafia, sia nella forma della comunicazione che in quella dell'informazione, sia sempre acquisita dalle stazioni appaltanti mediante consultazione, anche in via telematica, dei suddetti elenchi. Si prevede che, in sede di prima applicazione, le stazioni appaltanti procedano alla stipulazione del contratto o all'autorizzazione del sub contratto previo accertamento dell'avvenuta presentazione della domanda di iscrizione.

Il Capo II prevede misure relative **all'esecuzione di opere pubbliche**.

Unità operativa speciale per Expo 2015 (Art. 30): si conferiscono maggiori poteri e risorse a disposizione del Presidente dell'ANAC, per l'adempimento dei propri compiti di controllo e di garanzia della legittimità degli atti relativi alle procedure di appalto per la realizzazione delle opere dell'Expo Milano 2015.

A tal fine il Presidente dell'ANAC viene dotato di una struttura, interna all'Autorità, alle proprie dirette dipendenze, composta anche da personale del Corpo della guardia di finanza.

Detti poteri, che si aggiungono a quelli attribuiti all'ANAC con il presente provvedimento in conseguenza della soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, consistono:

1) nel controllo preventivo degli atti relativi alle procedure d'appalto, al fine di garantirne la trasparenza e la legittimità, con specifico riferimento all'attuazione degli accordi in materia di legalità sottoscritti con la prefettura – ufficio territoriale del Governo di Milano da parte della Società Expo 2015 e delle altre stazioni appaltanti;

2) nell'esercizio di poteri ispettivi e dei poteri di accesso alle banche dati attualmente esercitati dalla soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ivi compresa la possibilità di utilizzare la banca dati costituita al fine di combattere il fenomeno delle infiltrazioni mafiose.

Il Presidente dell'ANAC può partecipare, altresì, alle riunioni della sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere presieduta dal prefetto di Milano.

Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione (Art. 32): si introducono misure volte a far sì che in presenza di indagini per delitti di particolare gravità ai danni delle pubbliche amministrazioni, ovvero in presenza di situazioni anomale, sintomatiche di condotte illecite o di eventi criminali attribuibili ad imprese aggiudicatrici di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture il Presidente dell'ANAC sia dotato di incisivi poteri propositivi nei confronti del prefetto.

Tali poteri propositivi, graduabili in relazione alla gravità dei fatti, consistono nell'ordine di rinnovazione degli organi sociali e, in caso di inottemperanza allo stesso, nella straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice, ovvero, direttamente ed immediatamente nella straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice.

Il prefetto, una volta concluse le valutazioni istruttorie sulla particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, può **nominare uno o più amministratori**, ai quali spettano tutti i poteri e le funzioni degli organi di amministrazione dell'impresa, che vengono sospesi per la durata della misura.

L'attività di straordinaria e temporanea gestione viene considerata di pubblica utilità, con la conseguenza che gli amministratori di nomina prefettizia rispondono delle eventuali diseconomie solo a titolo di dolo o colpa grave.

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese si applicano anche nei casi cui sia stata emessa dal prefetto un'informativa antimafia interdittiva; in tal caso, le misure sono adottate direttamente dal prefetto che ne informa il Presidente dell'ANAC e sono revocate e cessano comunque di produrre effetti in casi connessi principalmente all'esito del giudizio impugnatorio ovvero ad altre evenienze, come il sequestro o la confisca in sede penale o di prevenzione, che determinano lo spossessamento ad altro titolo dell'impresa.

Contabilità speciale per Expo Milano 2015 (Art. 34): si autorizza il Commissario unico delegato del Governo per Expo Milano 2015 ad avvalersi di ulteriori professionalità, attingendo ai fondi già disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario stesso.

Divieto di transazioni della pubblica amministrazione con società o enti esteri aventi sede in Stati che non permettono l'identificazione dei soggetti che ne detengono la proprietà o il controllo (Art. 35).

Trasmissione ad ANAC delle varianti in corso d'opera (Art. 37): le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di comunicare all'ANAC le varianti in corso d'opera relative ai progetti di lavori pubblici entro 30 giorni dalla loro approvazione. Le varianti andranno trasmesse insieme al progetto esecutivo. L'obbligo riguarda tutte le varianti ad eccezione di quelle dovute a modifiche legislative e normative, e quelle dovute ad errori o omissioni progettuali.

TITOLO IV – misure per lo snellimento del processo amministrativo e l'attuazione del processo civile telematico

Il Capo I reca misure sul **processo amministrativo**.

Processo amministrativo digitale (Art. 38): si prevede, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissi le regole tecnico-operative per la sperimentazione, la graduale applicazione e l'aggiornamento del processo amministrativo telematico. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è adottato previo avviso del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e dell'Agenzia per l'Italia digitale, che deve intervenire entro trenta giorni dalla richiesta, in mancanza del quale si procede comunque all'adozione del decreto.

Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici (Art. 39)

Misure per l'ulteriore accelerazione dei giudizi in materia di appalti pubblici (Art. 40): è previsto un rito semplificato per i contenziosi sugli appalti pubblici, con la possibilità di definizione della lite anche in sede cautelare. Nella sola materia degli appalti pubblici – e nell'ipotesi in cui la controversia non sia stata definita alla prima camera di consiglio –, viene fissata un'udienza entro trenta giorni dalla costituzione delle parti diverse dal ricorrente nell'ambito della quale il collegio decide la controversia con sentenza in forma semplificata. Si introduce quindi un termine (30 giorni) entro il quale il giudizio viene ad essere comunque deciso, superando un sistema che prevedeva che l'ordinanza cautelare di accoglimento aveva l'effetto di impedire la sottoscrizione del contratto sino alla celebrazione dell'udienza pubblica.

Misure per il contrasto all'abuso del processo (Art. 41): si prevede che il giudice, anche d'ufficio, possa condannare la parte soccombente al pagamento in favore della controparte di una somma determinata in via equitativa, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste. Si modifica inoltre, limitatamente alle controversie in materia di appalti, la disciplina relativa alla condanna d'ufficio per lite temeraria, stabilendo che l'importo della sanzione pecuniaria può essere elevato fino all'uno per cento del valore del contratto.

Disposizioni in tema di informatizzazione del processo contabile (Art. 43): si prevede che i giudizi innanzi alla Corte dei conti possano essere svolti validamente con modalità informatiche e telematiche, sempre che sia garantita la riferibilità soggettiva, l'integrità dei contenuti e la riservatezza dei dati personali.

Il Capo II reca disposizioni per garantire l'**effettività del processo telematico**.

Obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali (Art. 44): l'obbligo del deposito telematico per gli atti processuali varrà solo per i procedimenti dinanzi al tribunale ordinario iniziati dopo il 30 giugno 2014, mentre per quelli iniziati prima di tale data esso rimane facoltativo, ma sino al 31 dicembre 2014; dinanzi alle corti di appello si prevede l'obbligatorietà a decorrere dal 30 giugno 2015. Il regime riguarda esclusivamente gli atti depositati dai difensori e dai soggetti delegati o nominati dall'autorità giudiziaria.

Modifiche in materia di indirizzi di posta elettronica certificata della pubblica amministrazione (Art. 47): si proroga fino al 30 novembre 2014 il termine (originariamente fissato al 17 giugno 2013) per la comunicazione da parte delle amministrazioni pubbliche al Ministero della giustizia dell'indirizzo di PEC dedicato alla giustizia, al fine di consentire a tutte le amministrazioni pubbliche di ottemperare a detto adempimento.

Ufficio per il processo (Art. 50): si introduce, per le corti di appello, i tribunali ordinari e le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, l'ufficio per il processo, costituito attraverso l'inserimento in una specifica struttura organizzativa composta da personale di cancelleria e da giovani laureati ammessi al tirocinio formativo. Per quanto riguarda, invece, la magistratura onoraria, l'ufficio per il processo, costituito presso le corti di appello, sarà composto dai giudici ausiliari e quello presso i tribunali ordinari sarà composto dai giudici onorari di tribunale.

Razionalizzazione degli uffici di cancelleria e notificazioni per via telematica (Art. 51): si prevede la riduzione, per i soli uffici giudiziari delle corti di appello e dei tribunali ordinari, dell'orario di cancelleria di apertura al pubblico, da cinque a tre ore al fine di consentire loro di dedicare una parte dell'orario di ufficio allo svolgimento delle attività connesse al deposito telematico degli atti. Viene previsto che il deposito telematico degli atti processuali può essere tempestivamente effettuato entro la fine del giorno di scadenza, senza alcuna indicazione oraria.

Poteri di autentica dei difensori e degli ausiliari del giudice (Art. 52): viene previsto che le copie informatiche, anche per immagine, di atti processuali di parte e degli ausiliari del giudice, nonché di provvedimenti di quest'ultimo, presenti nei fascicoli informatici e muniti dell'attestazione di conformità, equivalgano all'originale, anche se privi della firma digitale del cancelliere. Tale attestazione di conformità può essere effettuata dagli avvocati e dai professionisti nominati dal giudice, ai quali la norma conferisce il potere di autenticare gli atti di parte, quelli degli ausiliari del giudice e i provvedimenti giudiziari dei fascicoli, di parte e d'ufficio, contenuti nel fascicolo informatico.

(5)

Il Decreto competitività (D.L. 91/2014): sintesi del contenuto

Il Consiglio dei ministri del 13 giugno 2014 ha altresì approvato diverse norme in tema di competitività contenute nel D.L. 91/2014 di cui di seguito si ripropongono i principali contenuti:

Il decreto-legge 24 giugno n. 91, recante “**Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l’efficientamento energetico dell’edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea**” si compone di 35 articoli, ed è suddiviso in 3 Capi che dispongono:

CAPO I: Disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo.

CAPO II: Disposizioni urgenti per l’efficacia dell’azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea.

CAPO III: Disposizioni urgenti per le imprese.

Il testo del disegno di legge di conversione del decreto 91/2014 è attualmente all’esame del **Senato**, in sede referente presso le **Commissioni riunite Industria e Ambiente**.

CAPO I – disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo

MISURE PER L’AGRICOLTURA. Le disposizioni in materia di agricoltura prevedono l’istituzione del “registro unico dei controlli”, finalizzato alla semplificazione dei controlli e ad evitare sovrapposizioni nei procedimenti d’ispezione, agevolando l’attività dell’azienda agricola. I controlli effettuati da organi di polizia o di vigilanza dovranno essere resi disponibili a tutte le amministrazioni mettendo fine alle lungaggini e alle difficoltà burocratiche delle imprese. Le modalità operative saranno definite da un accordo che dovrà ottenere il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni e che necessita di un decreto attuativo del Ministero dell’Interno. (Si

tratta di una norma inizialmente dirottata nel collegato agricolo alla manovra di finanza pubblica il cui disegno di legge A.S.1328 è all'esame del Senato).

PIANO "CAMPO LIBERO". Il pacchetto delle norme sul comparto agricolo, la cui iniziativa ha preso il nome di "campo libero per il rilancio dell'agroalimentare", prevede misure per il rilancio del settore vitivinicolo; nuove disposizioni per la produzione della mozzarella di bufala campana Dop e per la rilevazione della produzione e la tracciabilità del latte di bufala e dei prodotti trasformati derivanti dall'utilizzo del latte bufalino; l'estensione della deduzione IRAP al lavoro a tempo determinato, a condizione che il contratto non sia inferiore a tre anni ed un impegno di almeno 150 giornate all'anno. L'importo è di 3.750 euro su base annua per ogni lavoratore, che sale a 6.750 per donne e giovani, con un trattamento di favore per il Mezzogiorno (7.500 euro e 10.500 euro). Inoltre è previsto uno sconto del 50% dei contributi INPS e INAIL, nonché l'istituzione della Rete del lavoro agricolo presso l'INPS.

Si interviene a favore dei giovani con una detrazione pari al 19% per l'affitto dei terreni e uno sgravio di un terzo per la retribuzione lorda a favore dei datori di lavoro che assumono "under 35".

Il piano "campo libero" dispone inoltre il credito d'imposta per innovazione, sviluppo e nuove reti di impresa al 40% degli investimenti fino a 400mila euro, nonché per e-commerce di prodotti agroalimentari al 40% degli investimenti e fino a 50mila euro, per le spese sostenute nel 2014, 2015 e 2016 da produttori agricoli (di cui all'Allegato I del Trattato sul funzionamento dell'UE) ed alle piccole e medie imprese che producono prodotti agroalimentari.

CAPO II – disposizioni urgenti per l'efficacia dell'azione pubblica di tutela ambientale, per la semplificazione di procedimenti in materia ambientale e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea

SCUOLE RISORSE PER L'EFFICIENZA ENERGETICA. Nell'ambito delle misure indicate dal Capo II, si segnalano gli interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici. In particolare per l'ammodernamento del patrimonio di edilizia scolastica è prevista la possibilità di attingere nel limite di 350 milioni di euro attraverso un finanziamento, le cui risorse indicate dal fondo cosiddetto "Kyoto" (articolo 1, comma 1110, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), potranno essere utilizzate da soggetti pubblici competenti ai sensi della normativa vigente in materia di edilizia scolastica e universitaria per i suindicati interventi di efficientamento energetico di scuole, atenei ed edifici dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Al finanziamento con durata massima di 20 anni, sarà corrisposto un tasso agevolato pari allo 0,25 per cento e gli enti locali sarà attribuita la possibilità di indebitamento derogando ai vincoli imposti agli enti locali (articolo 204 del testo unico degli enti locali) sul rapporto tra i mutui già stipulati e quelli nuovi. La misura agevolativa prevista è valida a condizione che in un periodo massimo di tre anni gli edifici conseguano un miglioramento del parametro di efficienza energetica di almeno due classi.

DIFESA DEL SUOLO. Il medesimo Capo II dispone inoltre misure di carattere straordinario per accelerare le procedure e l'utilizzo delle risorse e l'esecuzione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio nazionale. In particolare i presidenti

delle regioni sono nominati commissari straordinari per attuare le opere di mitigazione del rischio idrogeologico previste all'interno degli accordi di programma sottoscritti dal Ministero dell'Ambiente e dalle regioni. Per la progettazione, l'affidamento dei lavori e tutte le altre attività i presidenti delle regioni, possono avvalersi, degli uffici tecnici, dei comuni, dei provveditorati dell'ANAS, dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto. Si precisa che l'autorizzazione sostituisce i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento.

TERRA DEI FUOCHI. Sono previste inoltre misure per lo svolgimento ed il rafforzamento del controllo e delle indagini sui terreni destinati all'agricoltura, della cosiddetta **“Terra dei fuochi”** nella regione Campania, attraverso un crono programma più stringente; riduzione delle procedure di infrazione comunitaria in materia ambientale; ulteriori semplificazioni del sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) e linee guida per la misurazione e il rilevamento dei livelli di esposizione alle emissioni elettromagnetiche.

COMMISSIONE VIA. La Commissione Tecnica VIA per la Valutazione di Impatto Ambientale, si riduce da 50 a 40 commissari, tra cui il presidente e il segretario, scelti tra i soggetti laureati e con esperienza professionale specifica di almeno cinque anni per garantire l'alta qualificazione degli stessi.

TRASPORTO IDROCARBURI. Le norme per il trasporto sicuro degli idrocarburi per mare prevedono che in caso di incidenti paghi anche il proprietario del carico, secondo il principio **“chi inquina paga”**.

BONIFICHE. In materia ambientale inoltre si prevedono procedure più rapide e semplificate per realizzare interventi privati di bonifica con l'obiettivo di ridurre il livello di contaminazione a un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione soglia di contaminazione. Il privato presenta alla regione i progetti esecutivi ed entro 30 giorni deve partire la Conferenza dei servizi, ed entri i successivi 90 giorni, la regione adotta una determinazione conclusiva che sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso o comunque denominato. L'intervento da avviare entro 30 giorni, deve terminare entro un massimo di 18 mesi.

L'applicazione dell'articolo 191 del codice dell'ambiente in merito ai poteri degli enti locali nella gestione di situazioni di crisi in tema di rifiuti è estesa anche al caso di grave e concreto pericolo ancora allo stato potenziale.

GESTIONE RIFIUTI. In materia d'interventi ambientali il medesimo Capo II inoltre prevede che non si applicano le sanzioni commesse alla gestione dei rifiuti, quelle previste per la combustione illecita dei rifiuti abbandonati, introdotte dal decreto legge sulla **“Terra dei fuochi”**, alla combustione in loco del materiale agricolo e forestale derivante da potature, sfalci, ripuliture, nel caso di combustione delle stesse in loco. Viene precisato che per tale materiale è consentita la combustione in piccoli cumuli ed in quantità giornaliere non superiore a 3 metri steri per ettaro; periodi ed orari saranno individuati con apposita ordinanza del sindaco competente per territorio.

La combustione di vegetali agricoli e forestali è sempre vietata nei periodi dichiarati dalle Regioni per il maggior rischio di incendi. Con il riconoscimento sostanziale della differenza tra le attività di gestione dei rifiuti e le pratiche agricole consuetudinali di produzione e gestione di piccole quantità di scarti vegetali, si rendono necessarie ed urgenti le emissioni di ordinanze dei Comuni atte a disciplinare le modalità di gestione a livello locale di tali attività.

Previsti inoltre interventi per la riduzione delle procedure di infrazione comunitaria in materia ambientale.

CAPO III – disposizioni urgenti per le imprese

CREDITO D'IMPOSTA. Il pacchetto per la crescita e lo sviluppo delle imprese, stabilisce attraverso le misure indicate dal Capo III un credito d'imposta e non più una detassazione, a regolare il nuovo bonus investimenti in beni strumentali. Ai titolari di reddito d'impresa che investono in beni strumentali nuovi (come i macchinari) destinati a strutture produttive ubicate in Italia fino al 30 giugno 2015, è previsto infatti un credito d'imposta pari al 15% delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media degli investimenti in beni strumentali realizzati nei cinque periodi di imposta precedenti, con facoltà di escludere dal calcolo della media il periodo in cui l'investimento è stato maggiore. La misura agevolativa non spetta per gli investimenti di importo inferiore a 10 mila euro, ripartito e utilizzato in tre quote annuali dello stesso importo ed indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta di riconoscimento del credito e nelle dichiarazioni dei redditi relative ai periodi d'imposta successivi nei quali il credito è utilizzato. Tali somme non concorrono alla formazione del reddito, né della base imponibile dell'IRAP.

MODIFICHE ALLA DISCIPLINA ACE. Previste modifiche alla disciplina ACE, aiuto crescita economica, attraverso l'ampliamento della detassazione. Più in dettaglio a partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014, i soggetti IRPEF e IRES, potranno fruire di un credito d'imposta commisurato all'eccedenza del rendimento nozionale, non utilizzato nel periodo d'imposta per incapienza del reddito complessivo netto. Il credito d'imposta è fruibile in 5 anni, nei limiti dell'IRAP, dovuta in ogni esercizio. Nel caso di soggetti incapienti IRES, lo sgravio potrà essere trasformato in un credito d'imposta sull'IRAP.

SUPER ACE. La maggiorazione dell'incentivo suindicato (SUPER ACE) sarà prevista per le società che si quotano in Borsa, a seguito di una preventiva autorizzazione della Commissione europea, per tre periodi d'imposta, per i quali scatterà una maggiorazione del 40% della variazione in aumento del capitale per le società ammesse alla quotazione.

SEMPLIFICAZIONI A FAVORE DELLA QUOTAZIONE DELLE IMPRESE E MISURE CONTABILI. Nel dettaglio sono previste una serie di norme che rientrano all'interno del diritto societario, che riguardano le PMI, con una definizione da inserire nel TUF (Testo unico della finanza), basata sul fatturato di 300 milioni di euro e capitalizzazione per 500 milioni di euro. Per incentivare la quotazione delle PMI a proprietà immobiliare, s'introduce la facoltà di modificare per statuto la soglia rilevante per le offerte pubbliche di acquisto obbligatorio.

Inoltre viene eliminato il riferimento al previsto decreto ministeriale per le società diverse da quelle che devono applicare i principi contabili internazionali, non incluse in un bilancio consolidato, con la conseguenza che le stesse potranno utilizzare *International Accounting Standards (IAS)* *International Financial Reporting Standards (IFRS)*, senza dover attendere l'emanazione del decreto.

Previste inoltre ulteriori diminuzioni delle funzioni di controllo nelle SRL e nelle COOPERATIVE, attraverso l'abolizione della norma per la quale le funzioni di controllo dovevano essere attivate una volta che il capitale sociale avesse raggiunto la soglia minima prevista per costituire una società per azioni.

La soglia del capitale minimo per la costituzione di una società per azioni, passa da 120 a 50 mila euro.

CORPORATE BOND. Per incentivare l'emissione dei corporate bond si rimuovono i vincoli fiscali necessari, ad agevolare l'accesso al mercato dei capitali. La leva fiscale è utilizzata per le obbligazioni non quotate collocate presso investitori qualificati, su cui non graverà più la ritenuta d'acconto sugli interessi. Eliminati inoltre due articoli del codice civile (2412 e 2413), per sostenere le SPA e le SRL, interessate all'emissione di titoli obbligazionari.

CARTOLARIZZAZIONI. Prevista la possibilità anche per le società di cartolarizzazione, di concedere finanziamenti, alle imprese, nel rispetto di condizioni analoghe a quanto previsto, per le compagnie di assicurazione. Un sostegno deriva dalla leva fiscale e dall'eliminazione della ritenuta d'acconto sugli interessi pagati delle obbligazioni, che consente alle società d'intervenire come mini fondi di credito. Semplificazioni sono state anche introdotte anche per i meccanismi con cui sono determinati fuori bilancio, i veicoli attraverso i quali transitano i crediti cartolarizzati.

MISURE A FAVORE DEL CREDITO .Le misure a favore del credito alle imprese stabiliscono che le assicurazioni italiane potranno svolgere l'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma esclusivamente nei confronti delle aziende (attualmente possono investire in crediti). Al fine di evitare la comparsa di forme di credito indiscriminato saranno introdotte misure di vigilanza all'operatività svolta dagli operatori qualificati in accordo con le autorità di vigilanza, IVASS e BANCA D'ITALIA.

Ulteriori misure sono previste tramite disapplicazione della ritenuta del 12,5% sugli interessi derivanti da finanziamenti a medio/lungo termine alle imprese da parte di enti creditizi ed altri enti.

ENERGIA. In tema di energia è prevista una riduzione della bolletta energetica delle PMI, con uno sconto pari al 10%. Per finanziare la misura viene ripristinato a 24 anni lo slittamento dei rimborsi agli impianti fotovoltaici sopra i 200 chilowatt con una riduzione progressiva del 20%. Il taglio secco dei rimborsi dal 2015, passerà dal 10 all'8%, per chi manterrà la cadenza ventennale. Il contributo agli oneri di trasmissione e distribuzione e quelli "di sistema" a carico degli impianti di generazione e le reti elettriche private, sarà pari al 5% per gli impianti già operativi e per quelli realizzati a partire da fine anno.

INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE. Per rafforzare il supporto all'export e all'internazionalizzazione delle imprese, nonché assicurare certezza e trasparenza al rapporto tra lo Stato e la SACE in materia di assicurazione e garanzia dei rischi non di mercato, sono previste una serie di misure attraverso la garanzia dello Stato, a copertura eccedenti determinate soglie e fino ad un ammontare massimo di capacità, compatibile con i limiti globali degli impegni assumibili in garanzia.

(6)

Per saperne di più

Per approfondire sulla **NON RIFORMA DELLA BUROCRAZIA. ANALISI PUNTUALE: LUCI E OMBRE DEL DECRETO "MADIA"** leggi le Slide 715
www.gruppopdl-berlusconipresidente.it

Per approfondire sul **DECRETO "MADIA" (D.L. 90/2014): SINTESI DEL CONTENUTO** leggi le Slide 716
www.gruppopdl-berlusconipresidente.it

Per approfondire sul **DECRETO COMPETITIVITÀ (D.L. 91/2014): SINTESI DEL CONTENUTO** leggi le Slide 717
www.gruppopdl-berlusconipresidente.it

IIM