



N 2 | 2024

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del
CONSIGLIO NAZIONALE DELL’ECONOMIA E DEL LAVORO

(AI SENSI DELL’ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE)

**Disposizioni in materia di livelli e qualità dei servizi erogati
dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini**

Approvato dall’Assemblea del CNEL del 18 dicembre 2024

Disposizioni in materia di livelli e qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

Relazione illustrativa

Con l'approvazione del Programma di attività della XI Consiliatura, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ha inteso dare compiuta attuazione al percorso di rinnovato protagonismo delle forze sociali, offrendosi alle istituzioni nazionali e locali quale luogo di proposta, sintesi e consenso diffuso su temi di rilievo in ambito economico, sociale e del lavoro, attraverso l'integrale esercizio delle prerogative conferite dalla Costituzione e della successiva legge applicativa n. 936/1986 e s.m.i.

Le attribuzioni di rilevanza costituzionale comportano infatti necessariamente che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro abbia una *"visione di Paese"* e rappresenti il luogo nel quale interpretare la società e i propri processi evolutivi, presupponendo una capacità di interlocuzione attiva e reciproca con tutti i corpi intermedi, interrogandosi sugli effetti economico-sociali delle decisioni di volta in volta adottabili e svolgendo, al contempo, un continuo esercizio di mediazione tra interessi di parte a beneficio dell'interesse collettivo.

Tale intendimento trova la più coerente applicazione innanzitutto nella funzione di iniziativa legislativa sancita dall'articolo 99 della Costituzione, mediante la quale il Consiglio esplica in maniera concreta e propositiva l'attività di consulenza e supporto tecnico scientifico *"ex ante"* al Parlamento su materie e temi di preminente ed emergente interesse pubblico.

Attraverso il presente testo di iniziativa legislativa, presentato in conformità alle attribuzioni di cui all'articolo 10, lettera *i*) della legge n. 936/1986, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro intende

dare coerente e sistematico sviluppo alle disposizioni introdotte dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, recante *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"* ed in particolare alle disposizioni di cui all'articolo 9 della medesima, con il quale è stata modificata la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro"* attraverso l'introduzione dell'articolo 10-bis rubricato *"Ulteriori attribuzioni"*.

Tale articolo affida al CNEL la missione di redigere una Relazione annuale al Parlamento sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, prevedendo inoltre che il CNEL promuova una conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

L'avvio della XI Consiliatura ha comportato l'adozione di una nuova metodologia volta alla compiuta attuazione della suddetta previsione normativa in questione, prevedendo, anche ai fini dell'elaborazione e redazione della citata

Relazione, l'avvio di un processo di organica e reciproca connessione con gli *stakeholder* pubblici di riferimento, a partire da quelli locali, ed in particolare con le associazioni di rappresentanza dei consumatori raccolte nel "Forum permanente" di recente costituzione presso il CNEL e stabilendo che la conferenza sull'attività compiuta dalle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 10-*bis*, comma 1, lettera *c*) della legge n. 936/1986, sia configurata non come momento puntuale e statico di una celebrazione annuale di risultati e di rendicontazione dei contenuti della Relazione, ma piuttosto quale sorta di processo di *stakeholder engagement* articolato e localizzato nei diversi ambiti del territorio nazionale in più fasi, in modo da essere emblematicamente ancorato a specifici servizi pubblici locali e concrete situazioni, sulle quali coagulare la partecipazione non solo dei rappresentanti delle categorie economiche e sociali, ma anche delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, concorrendo così ad attivare processi di ascolto, discussione e confronto non tanto su un generico dibattito sulla qualità dei servizi pubblici ma piuttosto sulle problematiche emergenti e concrete in termini di esigibilità dei servizi essenziali connessa ai diritti costituzionali della cittadinanza.

Nell'ambito delle attività istruttorie svolte dal Consiglio ai fini dell'esercizio delle ulteriori attribuzioni conferite ai sensi della citata legge n. 15/2009, particolare attenzione è stata quindi rivolta all'evidente necessità, ai fini dell'effettività dei compiti di verifica e monitoraggio insiti nell'elaborazione della suddetta Relazione al Parlamento, della progressiva costruzione e implementazione di un sistema a rete che, partendo dal CNEL, coinvolga attivamente il sistema delle autonomie locali, valorizzandone l'apporto in termini di prossimità e di valutazione dei servizi

pubblici locali, a partire da quelli di interesse economico generale.

Il presente disegno di legge si pone quindi l'obiettivo di sistematizzare e rendere sempre più corrispondente alle finalità perseguite dall'articolo 9 della legge n. 15/2009, le funzioni affidate al CNEL in materia di valutazione dei servizi pubblici integrandole in un processo virtuoso di complementarietà e prossimità, grazie al contributo delle Regioni e del sistema delle autonomie locali nel loro complesso. Prendendo a riferimento la specifica esperienza di ACoS, l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, si prevede l'applicazione di un nuovo modello di intervento basato sulla proficua interazione tra il centro di competenza nazionale, che l'articolo 10-*bis* della legge n. 936/1986 già individua nel CNEL, e una rete territoriale di presidi pubblici correlati alle città metropolitane e in grado di affiancare il CNEL nell'attività di analisi e valutazione dei servizi, a partire da quelli che incidono maggiormente sulla vita dei cittadini e delle famiglie, assicurando un efficace e costante coinvolgimento del sistema delle autonomie locali, che sono chiamate a partecipare anche all'istituendo Osservatorio permanente sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali alle imprese e ai cittadini.

Relazione tecnica

Entrando nello specifico dell'articolato, il provvedimento in questione interviene innanzitutto prevedendo all'articolo 1 del disegno di legge che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nell'ambito dell'esercizio delle ulteriori attribuzioni di cui all'articolo 10-*bis*, comma 1, lettere *a*) e *c*) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, possa elaborare sistemi di valutazione, indici e modelli di intervento volti a rilevare la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi

dalle amministrazioni pubbliche ad oggettivi standard di qualità, rilevati anche a livello internazionale, prevedendo, in correlazione con la conferenza sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche promossa annualmente in conformità all'articolo 10-bis, comma 1, lettera c) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'organizzazione di confronti pubblici periodici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento dei principali servizi di interesse economico generale di livello locale e definendo set di indicatori comuni o riferiti a specifici settori e cluster dei servizi di interesse economico generale di livello locale da proporre alle rispettive pubbliche amministrazioni.

L'articolo 2 stabilisce poi l'istituzione presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro di un Osservatorio permanente sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali alle imprese e ai cittadini avente lo scopo di concorrere a promuovere la confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni locali e consentire la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale delle stesse nelle diverse sedi territoriali di erogazione. Il medesimo articolo 2 prevede che i componenti dell'Osservatorio hanno diritto ad un rimborso delle spese a carattere non remunerativo, e che per il funzionamento dell'Osservatorio si provvede a valere sulle risorse disponibili del bilancio del CNEL, nel limite di spesa di euro 25.000 annui a decorrere dall'anno 2025.

Con l'articolo 3 si introducono alcune modifiche e integrazioni alla legge 7 aprile 2014, n. 56, prevedendo che le città metropolitane svolgano funzioni di valutazione dei livelli dei servizi pubblici locali erogati e percepiti dalle imprese e dai cittadini e a tale scopo possano istituire, anche d'intesa con il rispettivo comune

capoluogo e nelle forme e modalità previste dall'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, apposite agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, incaricate di contribuire a migliorarne l'efficienza e la qualità, operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione.

L'articolo 4 del provvedimento descrive le funzioni e le competenze delle istituende agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali delle città metropolitane, prevedendo che le stesse possano fare fronte all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti di un apposito fondo stanziato dai rispettivi consigli metropolitani e delle risorse finanziarie eventualmente previste nei contratti di servizio sottoscritti dalle città metropolitane e dai comuni di rispettiva appartenenza e che, a livello di risorse umane, possano avvalersi di dipendenti della città metropolitana e/o dei comuni di rispettiva appartenenza nelle forme previste dalla normativa vigente. Nel medesimo articolo, al comma 5, si stabilisce che ai componenti degli organi delle agenzie compete una indennità da stabilirsi nei rispettivi statuti e che la stessa, con riferimento all'intera platea degli organi di amministrazione, non possa superare in misura complessiva e globale l'importo di quella corrisposta al Sindaco metropolitano di appartenenza.

L'articolo 5, infine, fissa la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo espressamente che dall'attuazione della legge non possano in ogni caso derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni in questione nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

DISEGNO DI LEGGE
d'iniziativa del Consiglio nazionale
dell'economia e del lavoro

Disposizioni in materia di livelli e qualità dei
servizi erogati dalle pubbliche amministra-
zioni centrali e locali alle imprese e ai citta-
dini

Art. 1

(Sistemi di valutazione, confronti pubblici, indi-
catori di performance sui livelli e qualità dei ser-
vizi erogati dalle pubbliche amministrazioni cen-
trali e locali alle imprese e ai cittadini)

1. Nell'ambito dell'esercizio delle ulteriori attribuzioni di cui all'articolo 10-*bis*, comma 1, lettere *a)* e *c)*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro:

- a) elabora sistemi di valutazione, indici e modelli di intervento volti a rilevare, mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative anche interattive esistenti in materia, nonché con il coinvolgimento diretto degli utenti e delle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi dalle amministrazioni pubbliche ad oggettivi *standard* di qualità, rilevati anche a livello internazionale;
- b) prevede, in correlazione con la conferenza sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche promossa annualmente in conformità all'articolo 10-*bis*, comma 1, lettera *c)*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'organizzazione di confronti pubblici periodici sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento dei principali servizi di

interesse economico generale di livello locale e la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica;

- c) definisce le serie di indicatori comuni o riferiti a specifici settori e l'insieme dei servizi di interesse economico generale di livello locale da proporre alle rispettive pubbliche amministrazioni allo scopo di concorrere ad assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture.

Art. 2

(Osservatorio permanente sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali alle imprese e ai cittadini)

1. Al fine di concorrere a promuovere la confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni locali e consentire la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale delle stesse nelle diverse sedi territoriali di erogazione, è costituito presso il CNEL l'Osservatorio permanente sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni locali alle imprese e ai cittadini.
2. Le modalità e i termini di composizione e funzionamento dell'Osservatorio di cui al comma 1 sono disciplinate mediante apposito regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 20, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 936.
3. Sono componenti di diritto dell'Osservatorio i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Ai componenti dell'Osservatorio non sono corrisposti compensi, gettoni di presenza, o altri emolumenti comunque denominati. I compo-

menti hanno diritto ad un rimborso delle spese a carattere non remunerativo.

4. Il CNEL può avvalersi delle agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali autonomamente istituite dalle città metropolitane ai sensi degli articoli 3 e 4 della presente legge, quali punti di contatto territoriali dell'Osservatorio, attraverso l'adozione di appositi accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Agli oneri connessi al funzionamento dell'Osservatorio di cui al presente articolo, provvede il CNEL a valere sulle risorse disponibili nell'ambito del proprio bilancio, nel limite di spesa di euro 25.000 annui a decorrere dall'anno 2025.

Art. 3

(Agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali delle città metropolitane)

1. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono apportare le seguenti modificazioni:
 - a) al comma 11, dopo la lettera *d*), è inserita la seguente: «*e*) può prevedere l'istituzione, anche d'intesa con il rispettivo comune capoluogo e nelle forme e modalità previste dall'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un'apposita agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, incaricata di contribuire a migliorarne l'efficienza e la qualità, operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione; »
 - b) al comma 44, alla lettera *c*) dopo le parole «di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive» sono inserite le seguenti: «nonché di valutazione dei livelli dei servizi pubblici locali erogati e percepiti dalle

imprese e dai cittadini mediante l'istituzione, anche nelle forme e modalità previste dall'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di un'apposita agenzia incaricata di contribuire a migliorarne l'efficienza e la qualità, operando in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione.»

Art. 4

(Funzioni delle agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali delle città metropolitane)

1. Allo scopo di promuovere la periodica analisi e misurazione dei livelli di erogazione dei servizi pubblici locali, verificandone il relativo impatto anche in termini di qualità effettiva e percepita da parte delle imprese e dei cittadini, le città metropolitane di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 7 aprile 2014, n. 56, possono istituire, anche d'intesa con il rispettivo comune capoluogo e nelle modalità previste dall'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, apposite agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali.
2. Le agenzie per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali delle città metropolitane esercitano le seguenti funzioni:
 - a) svolgono attività di verifica delle modalità di erogazione dei servizi con poteri di accesso e di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, nei confronti dei soggetti gestori, come definiti dai rispettivi contratti di servizio, ovvero dalle concessioni, anche al fine di procedere alla verifica della rispondenza fra i livelli dei parametri di servizio ivi contenuti ed il livello effettivamente erogato nel corso del periodo di riferimento, acquisendo e valutando pre-

ventivamente le analisi effettuate dai comitati paritetici di vigilanza previsti in ciascun contratto, senza escludere il ricorso a verifiche dirette;

- b) pubblicizzano le condizioni di svolgimento dei servizi pubblici locali, al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti di cui verificano periodicamente il positivo riscontro anche mediante indagini e sondaggi di mercato anche a campione;
- c) studiano l'evoluzione del settore dei singoli servizi, anche per verificare le condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento e all'erogazione dei medesimi e promuovere iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi;
- d) definiscono appositi *standard* di qualità e periodiche sessioni di monitoraggio, esprimendo pareri non vincolanti sugli *standard* di qualità definiti nei contratti di servizio e valutando la conformità delle carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei servizi pubblici locali agli impegni assunti dall'esercente nei contratti di servizio ed alla normativa vigente;
- e) valutano reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti, dai consumatori e dalle associazioni di questi ultimi ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali e li trasmettono ai soggetti istituzionalmente competenti in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte di soggetti esercenti il servizio;
- f) su richiesta dei competenti organi istituzionali e di quelli dei comuni facenti parte della rispettiva città metropolitana, esprimono pareri preventivi sugli schemi degli atti concessori e autorizzativi, delle convenzioni e dei contratti di servizio, nel rispetto dei

principi di universalità, di uguaglianza, di efficienza, di continuità e di concorrenza, nonché in relazione agli effetti prodotti dalle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali per verificare il raggiungimento degli indirizzi da essi emanati;

g) determinano modalità tecniche non obbligatorie di redazione dei bilanci da parte dei soggetti che svolgono servizi pubblici locali, proponendo anche la modifica delle clausole delle autorizzazioni e delle condizioni tecniche di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti.

3. Le agenzie provvedono all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti della disponibilità di un apposito fondo stanziato nel bilancio della città metropolitana e delle risorse finanziarie eventualmente previste nei contratti di servizio sottoscritti dalle città metropolitane e dai comuni di rispettiva appartenenza.
4. Per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo, le agenzie possono avvalersi, altresì, delle strutture delle amministrazioni locali e degli enti territoriali, nonché, mediante apposite convenzioni e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, delle strutture, anche periferiche, delle amministrazioni centrali dello Stato.
5. Ai componenti degli organi delle agenzie compete una indennità da stabilirsi nei rispettivi statuti, in misura complessivamente e comunque non superiore a quella corrisposta al Sindaco metropolitano di appartenenza, a valere sulle disponibilità dell'apposito fondo stanziato nel bilancio della città metropolitana di cui al comma 3 del presente articolo.

Art. 5

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO
Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it