



CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

**Audizione della Corte dei conti nell'ambito
dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in
materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni
pubbliche (AC 3098)**

I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Giugno 2015





CORTE DEI CONTI

**Audizione della Corte dei conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle
Amministrazioni pubbliche (AC 3098)**



La

Corte dei Conti

N. 10/SSRRCO/AUD/15

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Pietro DE FRANCISCIS, Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA,
Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Fulvio M. LONGAVITA, Marco PIERONI, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI
LANDI, Vincenzo PALOMBA, Giacinto DAMMICCO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA,
Adelisa CORSETTI, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA, Maria Teresa
D'URSO, Donatella SCANDURRA, Giuseppe M. MEZZAPESA, LAURA
D'AMBROSIO, Angela PRIA.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934,
n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle
Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive
modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5 bis e 5 ter;

Uditi, nell'adunanza del 29 maggio 2015, i relatori Pres. Carlo Chiappinelli, Pres.
Ermanno Granelli, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Luisa D'Evoli, Cons. Adelisa
Corsetti e Cons. Natale A. M. D'Amico

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione sulla "Riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (AC 3098)".

I RELATORI

Carlo Chiappinelli

Ermanno Granelli

Mario Nispi Landi

Luisa D'Evoli

Adelisa Corsetti

Natale A. M. D'Amico

IL PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 3 giugno 2015

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

INDICE

	Pag.
Introduzione	5
Semplificazione, innovazione e anticorruzione (articoli 1, 2, 3 e 6)	6
La riorganizzazione dell'amministrazione statale (articoli 7 e 8)	9
La riforma della dirigenza pubblica (articolo 9)	11
Riordino della disciplina del lavoro delle pubbliche amministrazioni (articolo 13)	14
Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali (articoli 14 e 15)	14

Audizione della Corte dei conti presso la Commissione affari istituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (AC 3098)

1. Introduzione

La Corte ha già offerto, in occasione dell'audizione dinanzi alla competente Commissione del Senato della Repubblica, nello scorso mese di ottobre, una prima valutazione del provvedimento, affrontando le tematiche di maggiore rilievo delle materie in esso disciplinate e si era resa disponibile a fornire al Parlamento il proprio supporto in relazione ad ulteriori esigenze informative.

Nel confermare le valutazioni fornite in quella sede sul complessivo disegno di legge in discussione e sull'importanza di un attento esame delle numerose e complesse disposizioni nelle quali esso si articola, si intendono ora fornire esclusivamente alcune considerazioni sul nuovo testo scaturito dalle modifiche intervenute in sede di discussione parlamentare.

Ovviamente, alcune tematiche richiederebbero istruttorie più ampie ed approfondite, ma si è inteso far luogo con immediatezza a riflessioni volte sia ad evidenziare i punti per i quali sono state recepite le osservazioni precedentemente formulate, sia a confermare quelle che risultano non accolte.

Si è voluto anche proporre elementi di approfondimenti sugli aspetti innovativi apportati al testo a seguito della discussione parlamentare.

Si constata, comunque, che buona parte delle indicazioni fornite dalla Corte hanno trovato esito nelle modifiche apportate al testo originario.

Nel prendere atto dell'opportuna modifica dell'art. 18 del d.d.l. che, aggiungendo i commi 2 e 3, rafforza la clausola di neutralità finanziaria, va osservato che resta comunque ferma l'esigenza di valutare nel tempo i riflessi, in termini di impatto finanziario, delle riforme previste.

2. Semplificazione innovazione e anticorruzione (articoli 1, 2, 3 e 6)

L'art. 1, rubricato "Carta della cittadinanza digitale", reca la delega al Governo ad adottare decreti legislativi in materia di amministrazione digitale, al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere in modalità digitale a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse e di garantire la semplificazione nella fruizione dei servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici. I decreti legislativi saranno rivolti anche a modificare ed integrare il codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

La Corte condivide tale nuova impostazione, ritenendo opportuno che le finalità che si intendono perseguire con la disposizione in esame siano ricondotte nell'ambito del quadro generale di riferimento normativo in materia di "amministrazione digitale" delineato dal CAD, al fine di evitare antinomie e difficoltà interpretative.

Si condividono, in particolare, tra i criteri e principi direttivi posti dalla norma:

- la definizione del livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche, con la previsione di speciali regimi sanzionatori e premiali. Si ritiene, questo, un intervento necessario per garantire ai cittadini standard minimi di fruibilità dei servizi on line delle pubbliche amministrazioni. Si rivela inoltre essenziale che le norme delegate prevedano modalità organizzative e tecniche che assicurino il monitoraggio del raggiungimento di detti standard, nelle amministrazioni centrali, regionali e locali;
- l'obiettivo della realizzazione del principio "innanzitutto digitale" (*digital first*), al fine di ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi. Si tratta della "reingegnerizzazione dei processi", sulla quale la Corte ha già espresso piena condivisione;
- la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni. L'obiettivo risulta in linea con quelli dell'Agenda digitale europea;
- il coordinamento e la razionalizzazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete

con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID), anche al fine di promuovere l'adesione a tale sistema delle amministrazioni pubbliche e dei privati. Al riguardo la Corte non può non rilevare come in materia di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete, si registrino ritardi non più giustificabili, tenuto conto delle attuali conoscenze tecniche. Si rende necessaria, quindi un'incisiva normativa delegata, accompagnata da un adeguato cronoprogramma per la definizione delle fasi di realizzazione del progetto;

- la razionalizzazione degli strumenti di coordinamento delle amministrazioni pubbliche, al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione e di risparmio energetico. A tal fine, opportuno parrebbe il prevedere un “piano nazionale per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni”, allo scopo di raggiungere il duplice risultato di integrare in termini di funzionalità i progetti di sviluppo avviati ai diversi livelli di governo e di ottenere risparmi di spesa.

La Corte rappresenta l'opportunità di una rapida emanazione dei decreti legislativi, in quanto eventuali ritardi, in tale ambito, potrebbero incidere negativamente sul recupero di competitività dell'intero sistema produttivo.

L'art. 2 reca delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Rispetto al precedente, tra i principi ed i criteri direttivi contenuti nel nuovo testo, ai fini della ridefinizione dei tipi di conferenza, per quanto riguarda l'introduzione di modelli di istruttoria pubblica, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento, è stata introdotta la limitazione “alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto dei principi di economicità, proporzionalità e speditezza dell'azione amministrativa”. Tale più prudente approccio ai nuovi modelli di “istruttoria pubblica” appare condivisibile, risultando opportuno sperimentare con gradualità i modelli nell'ambito dei procedimenti per l'adozione di provvedimenti di interesse generale. Tenuto conto delle esperienze maturate, sarà in seguito possibile estendere tali modalità ad altre tipologie di provvedimenti.

Altro aspetto di novità e di interesse, tra i principi e criteri direttivi posti dal nuovo testo dell'art. 2, è quello relativo all'esigenza da tempo sentita dagli operatori (pubblici e privati) di tempi certi di definizione dei procedimenti nei quali si fa ricorso alla conferenza di servizi, da soddisfare anche attraverso l'imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e di inequivocità delle conclusioni espresse. Sarebbe stato, forse, opportuno prevedere, tra i principi e criteri direttivi, anche quello del ricorso a meccanismi sanzionatori, per garantire l'effettiva operatività della norma. E' inoltre da ribadire quanto dalla Corte già osservato in ordine all'esigenza che siano dettate rigide regole sulla validità delle decisioni adottate a maggioranza ed automatismi collegati al perfezionarsi del silenzio-assenso di cui all'art. 3. Istituito questo, che, molto opportunamente, è stato esteso a tutte le amministrazioni pubbliche (nel precedente testo era limitato alle sole amministrazioni statali). Scelta pienamente condivisibile, perché tiene conto della dimensione e della rilevanza sempre crescenti delle competenze delle amministrazioni non statali ed, in particolare, delle regioni e degli enti locali.

Sempre in tema di silenzio assenso, opportuna appare anche la previsione che, nel caso di mancato accordo tra le amministrazioni, sia il Consiglio dei ministri, con apposita deliberazione, a decidere sulle modifiche da apportare allo schema di provvedimento.

Pure condivisibile appare il nuovo testo dell'art. 6, la cui lettera b) del comma 1, prevede la "definizione, in relazione alle esigenze connesse allo svolgimento dei compiti istituzionali, dei diritti dei membri del Parlamento inerenti all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa", in quanto rivolto a dare effettività al principio di trasparenza dell'azione amministrativa, anche con riferimento all'attribuzioni del Parlamento.

Per ciò che concerne la riduzione e la concentrazione degli oneri gravanti sulle amministrazioni pubbliche previste tra i principi e i criteri direttivi della norma di delega di cui all'art. 6, la Corte ribadisce la necessità che, sul piano sostanziale, non vi siano arretramenti in ordine all'adeguamento delle misure di prevenzione della corruzione agli standard ormai consolidati in tutti i paesi economicamente e socialmente più avanzati.

3. La riorganizzazione dell'amministrazione statale (articoli 7 e 8)

Come la Corte ha avuto modo di evidenziare in occasione della precedente audizione, la delega di cui all'art. 7, concernente la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, pur iscrivendosi, sotto alcuni profili, nel solco del percorso di riduzione degli apparati ministeriali - che, sulla spinta delle esigenze di contenimento della spesa, ha connotato gli obiettivi di riforma degli ultimi anni - presenta anche profili di contenuto più squisitamente ordinamentale.

Sul piano generale, rimangono attuali le considerazioni della Corte circa l'esigenza di una attenta verifica delle funzioni svolte, anche alla luce di un possibile ripensamento del perimetro dell'intervento pubblico, a fronte delle competenze demandate ai livelli territoriali e ad altri soggetti pubblici. Resta anche ferma la necessità di un raccordo tra bilancio e organizzazione, anche nell'ottica del processo di *spending review* in atto.

In tal senso si inserisce positivamente – con riguardo al previsto riordino o alla soppressione degli uffici e organismi in ordine ai quali risultino disfunzioni organizzative o finanziarie, o duplicazioni di funzioni o strutture – anche il richiamo all'articolo 17, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), che ha disposto l'istituzione di una banca dati in cui inserire alcuni dati relativi agli enti pubblici e privati vigilati e le proposte di razionalizzazione degli stessi¹.

Si prende atto, comunque, che il testo ora all'esame della Camera, pur mantenendo l'impianto di quello presentato al Senato, tiene anche conto dell'esigenza, a suo tempo evidenziata dalla Corte, che la struttura della Presidenza del Consiglio sia improntata a flessibilità e snellezza.

Così è a dirsi riguardo alla delega per la riduzione ed il riordino degli uffici territoriali del Governo, in quanto il nuovo testo risulta raccordato, secondo anche quanto osservato dalla Corte in sede di audizione sul testo iniziale, con la legge n. 56 del 2014, che ha previsto il riassetto delle province e la istituzione delle città metropolitane (lett. d).

¹ Il comma 2 del citato articolo 17 ha inoltre stabilito che, entro il medesimo termine e con le stesse modalità, il Dipartimento della funzione pubblica predisponesse un sistema informatico di acquisizione dati sulle modalità di gestione dei servizi strumentali, con particolare riguardo ai servizi esternalizzati, in cui le amministrazioni statali inseriscono i relativi dati. Il mancato inserimento rileva ai fini della responsabilità dirigenziale del dirigente responsabile.

Anche la delega (art. 8) relativa al riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio pare recepire le considerazioni svolte dalla Corte nel prevedere (lettera d) il riordino delle competenze relative alla tenuta ed alla valorizzazione del registro delle imprese presso le Camere di commercio e nell'assegnare al Ministero dello sviluppo economico una funzione di coordinamento e di continuità operativa del sistema informativo nazionale.

Il nuovo testo dedica una più attenta considerazione alla revisione dell'assetto dei Corpi di Polizia, con particolare riguardo al riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, e sottolinea l'esigenza che siano salvaguardate le professionalità esistenti.

Nuova è invece la previsione di un riordino dei corpi di polizia provinciale, che si rivela in linea con la definizione dell'assetto delle funzioni delle Province prevista dalla legge n. 56 del 2014. Materia che necessita, peraltro, che siano ben definiti i limiti dell'intervento del legislatore nazionale (art. 7, lett. a).

La clausola di salvaguardia di cui al comma 4 è stata introdotta nel corso dell'esame al Senato, con riferimento alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali restano ferme tutte le attribuzioni esercitate dai rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali.

Rimangono, poi, attuali le considerazioni formulate dalla Corte sul testo inizialmente proposto relativamente alle funzioni degli enti pubblici non economici nazionali espressamente menzionati al comma 1 (per i quali, peraltro, non si rinvennero nel testo specifici criteri direttivi), ed, in particolare, sulla necessità che un riordino si raccordi con il processo, da anni avviato, - ma che non ha dato sinora i risultati attesi - di soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici. E', peraltro, da osservare che, nel nuovo testo, non si rinvennero criteri direttivi per un riordino generale degli enti pubblici non economici, mentre vengono previste indicazioni di dettaglio per talune categorie di soggetti privati, quali quelle concernenti la semplificazione ed il coordinamento delle norme riguardanti l'ordinamento sportivo, il riordino del FORMEZ e le amministrazioni competenti in materia di autoveicoli.

Va anche evidenziata la soppressione, nel nuovo testo, della delega per la definizione del perimetro della pubblica amministrazione.

4. La riforma della dirigenza pubblica (articolo 9)

Il disegno relativo alla dirigenza pubblica non risulta sostanzialmente modificato. Restano, pertanto, confermate le osservazioni formulate al riguardo nell'audizione presso il Senato, in particolare in ordine:

- alla necessità di contemperare la flessibilità dei modelli organizzativi con la salvaguardia di un effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici;

- alle modalità per la selezione dei soggetti ai quali conferire incarichi dirigenziali, che non tengono in adeguata considerazione le competenze specifiche dei potenziali interessati;

- al mancato coordinamento delle previsioni con quelle del d.lgs. n. 165 del 2001 relative al conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione;

- alla difficoltà della concreta gestione dei ruoli unici, che rischia di innescare una sorta di conflittuale concorrenza tra le diverse amministrazioni per la individuazione dei candidati migliori;

- al non chiaro riparto di ambiti tra legge e contrattazione collettiva relativamente al trattamento economico dei dirigenti;

- ai dubbi di costituzionalità sollevabili in ordine all'istituzione di ruoli unici anche per i dirigenti delle Regioni e degli enti locali, alla luce del disposto art. 117 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa esclusiva sull'ordinamento del proprio personale e di quello degli enti locali presenti nel territorio;

- alle possibili ricadute finanziarie della disciplina relativa ai segretari comunali e provinciali, per l'eventuale completa equiparazione di questi alla dirigenza statale.

Anche la previsione di una semplificazione e di un ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e tra queste ed il settore privato (comma 1 lett.e) desta perplessità, in quanto potrebbe prefigurare un più ampio discrezionale ricorso al conferimento di incarichi dirigenziali ad estranei.

Sul nuovo testo paiono formulabili anche le seguenti ulteriori osservazioni:

- il criterio direttivo riformulato alla lettera b.1) esclude la confluenza nel ruolo unico dei dirigenti dello Stato del personale appartenente alla carriera diplomatica. Previsione che si ritiene opportuna, attesa la specificità di funzioni, di reclutamento, di trattamento economico e ordinamentale del personale diplomatico e che, peraltro,

potrebbe estendersi anche alla carriera prefettizia, per la quale possono valere considerazioni analoghe;

- sempre con riferimento con la lettera b.1), si ritiene che la confluenza nel ruolo unico della dirigenza statale dei dirigenti degli enti di ricerca andrebbe limitata alla dirigenza amministrativa, in considerazione della professionalità specifica dei dirigenti ricercatori;

- quanto al nuovo disposto della lett. b.4), che ha trasformato in obbligo la facoltà per i comuni di minori dimensioni di nominare un dirigente apicale, imponendo, peraltro, al fine di evitare maggior oneri finanziari, l'esercizio in via associata di tale funzione, andrebbe considerato che – come evidenziano i dati del conto annuale 2013 - oltre il 57 per cento dei comuni (4.597 su un totale di 8.015) è privo sia di dirigenti, che di segretario comunale, trattandosi di enti che, se con popolazione inferiore ai 500 abitanti, hanno una media di soli tre dipendenti. Solo per i comuni con più di centomila abitanti è prevista la figura del dirigente generale.

Va anche rilevato al riguardo che appare difficile ipotizzare la neutralità finanziaria della nuova previsione, tenuto anche conto delle difficoltà di una gestione associata della predetta funzione in enti non necessariamente contigui.

Ed è da soggiungere che la funzione di dirigenza apicale ed anche l'eventuale incarico congiunto comportano l'attribuzione di trattamenti economici superiori, pur se si intenda conferire i nuovi compiti a dirigenti già in servizio.

Proseguendo nella disamina delle modifiche apportate al testo originario:

- si condividono le previsioni del possesso di una laurea magistrale per l'accesso alla dirigenza (lett. c punti 1 e 2), e di un riordino del sistema di formazione (lett. c punto 3);

- suscita, viceversa, forti perplessità la previsione di una revisione, con quella sulla responsabilità dirigenziale, della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile. Il criterio, introdotto dall'art. 9, lett. 1, è riproposto nell'art. 13, lett. o, tra le disposizioni sul riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Sul punto non si può non sottolineare come la materia della responsabilità per danno erariale, come precisato dalla Corte costituzionale, attiene all'ordinamento civile e non all'organizzazione amministrativa ed appare, quindi, esorbitante dall'oggetto dell'intervento legislativo all'esame.

Eventuali modifiche al regime della responsabilità contabile, destinate ad impattare sul concreto svolgimento della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti, non possono che formare oggetto di un eventuale, organico riordino che concerna tutti i soggetti legati da rapporto di servizio con le pubbliche amministrazioni e non riguardare esclusivamente la categoria dei dirigenti.

Pur se il criterio dell'esclusiva responsabilità dei dirigenti per l'attività gestionale si ponga quale naturale corollario della separazione delle attività di indirizzo politico da quelle di amministrazione attiva, lo stesso necessita di essere declinato salvaguardando la autonomia dei giudici contabili nel ricostruire le fattispecie di danno e nell'individuare i presupposti oggettivi e soggettivi per l'esistenza di una responsabilità patrimoniale.

Come già più sopra evidenziato, il criterio dell'esclusiva responsabilità amministrativo contabile dei dirigenti è ribadito anche nelle modifiche apportate al successivo articolo 13, che concerne il riordino della disciplina di tutti i dipendenti pubblici.

Tale integrazione, in relazione alla sua collocazione sistematica nell'articolo riguardante tutti i dipendenti pubblici, sembrerebbe escludere ogni responsabilità per i funzionari amministrativi, che risulterebbero coperti dalla sottoscrizione dei provvedimenti finali da parte del dirigente preposto all'Ufficio.

Al riguardo va appena osservato che la responsabilità per danno erariale concerne non l'adozione di provvedimenti, ma la concreta attività svolta e ben può configurarsi anche in ipotesi di espletamento di compiti istruttori o consultivi.

Da ultimo, non può non rilevarsi, con riferimento alla abrogazione della previsione di percentuali prefissate per le retribuzioni di risultato e di posizione (nuovo testo della lettera m), come si riveli rischioso il demandare la materia alla contrattazione integrativa di secondo livello che, come l'esperienza ha dimostrato, ha sempre posto scarsa attenzione alle componenti premiali della retribuzione legate al conseguimento dei risultati ed all'impegno individuale.

La mancata fissazione di un tetto alle singole voci accessorie potrebbe, inoltre, determinare sperequazioni connesse al diverso dimensionamento dei fondi unici di amministrazione.

5. Riordino della disciplina del lavoro delle pubbliche amministrazioni (articolo 13)

Al riguardo la Corte non può che confermare l'auspicio, sempre nel rispetto della natura privatistica del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di una organica revisione e di un coordinamento delle disposizioni, ripetutamente modificate ed integrate, contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001. Quanto sopra anche mediante la piena applicazione dei criteri di delega contenuti nel precedente art. 12 del d.d.l. all'esame.

I criteri direttivi per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni contenuti nell'articolo 13 del d.d.l. risultano notevolmente ampliati rispetto al testo di partenza. Le integrazioni sono in gran parte finalizzate, attraverso opportuni limiti alle materie oggetto di contrattazione di secondo livello, ad una maggiore attenzione alle tematiche riguardanti il merito e la premialità.

Tra i nuovi criteri suscita, peraltro, perplessità quello contenuto nel comma 1 lett. a) in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti pubblici. Il testo originario prevedeva genericamente la valorizzazione del servizio prestato in forma flessibile presso le amministrazioni, mentre la modifica prefigura la possibilità di concorsi riservati al personale a tempo determinato, sia pur con la salvaguardia di un adeguato accesso dall'esterno.

6. Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali (articoli 14 e 15)

Gli artt. 14 e 15 recano una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Pubbliche e dei servizi pubblici locali.

Pur apparendo recepite le osservazioni a suo tempo formulate dalla Corte riguardo ad aspetti sia di carattere generale, che di carattere specifico, riferiti alle singole

disposizioni, è rimasto inascoltato il rilievo sull'esigenza di una più attenta delimitazione dei criteri e principi direttivi, alla luce dell'art. 76 Cost..

In particolare, non risulta chiarito il rapporto tra i criteri di delega e quelli già rinvenibili nella normativa attualmente in vigore; aspetto, questo, già sottolineato dalla Corte, che si rivela oggi di particolare attualità con riferimento a specifiche disposizioni già recate nella legge di stabilità 2015.

Quanto alla previsione dell'art. 14 concernente il "Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche", non può dubitarsi dell'attualità dell'esigenza di un intervento organico nella materia, tenuto anche conto che, nel tempo, è andato aumentando il numero delle società partecipate dalle amministrazioni centrali e locali, nonché quello di interventi legislativi recanti discipline speciali, che si sono affiancate, sostituite, od hanno integrato quella civilistica.

Il legislatore si dà ora carico di questi problemi, richiamando esplicitamente i fini della chiarezza della disciplina e della semplificazione normativa, obiettivi, questi, che pure rientrano nel campo di applicazione dell'art. 12, dedicato all'elaborazione di un testo unico delle disposizioni vigenti.

Nell'ambito di tale operazione di riordino del settore, sarebbe stato forse opportuno tenere in considerazione le disposizioni normative preesistenti che, di volta in volta, hanno regolato la materia.

Inoltre, sempre nell'art. 14, appare riduttivo il perimetro di enti cui l'articolo stesso si riferisce, essendo ben più ampio l'universo degli organismi partecipati/controllati dalle pubbliche amministrazioni.

Sul punto è da osservare che, in base all'art. 11-*bis*, d.lgs. n. 118/2011, integrato dal d.lgs. n. 126/2014, l'ambito del consolidamento del bilancio degli enti territoriali – che consente di pervenire a un risultato economico unitario, tenendo conto sia del risultato di amministrazione della P.A. che dei profitti e delle perdite degli organismi partecipati - include aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali.

Sull'argomento va pure ricordato che, a norma dell'art. 148-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società

controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”.

Condivisibile si ritiene, invece, la previsione di considerare, nel delineare un percorso di riordino delle partecipazioni pubbliche, non solo quelle azionarie ma, più in generale, le partecipazioni societarie, tenuto conto che è molto frequente il ricorso anche a società a responsabilità limitata.

Manca l'esplicita indicazione di obiettivi di tipo quantitativo, espressi in termini di risparmi da realizzare, o di numero di società da aggregare o sciogliere, ovvero di volumi finanziari entro cui contenere i trasferimenti a tali società partecipate.

Rispetto alla precedente formulazione, la definizione complessiva degli ambiti in cui dovranno trovare applicazione i principi di delega appare più precisa e dettagliata. Permangono, peraltro, ancora diverse disposizioni connotate da insufficiente specificazione, che potrebbero determinare il rischio di eccesso di delega, se non di restare inattuato proprio per la loro genericità.

Ciò è a dirsi, in particolare, con riferimento alle previsioni di cui alla lett. m) nn. 2 e 5, dell'art. 14, i cui criteri di delega relativi alle società partecipate appaiono eccessivamente generici ed ampi. La delicatezza e la complessità di tali ambiti postulano un'indicazione espressa di criteri direttivi, che orientino l'esecutivo verso scelte facilmente individuabili e condivise.

Parrebbe, poi, opportuno far riferimento, nel testo, agli enti territoriali, e non solo agli enti locali, ed è, comunque, da osservare che i criteri enunciati sono già in gran parte contenuti nella normativa sui piani operativi di razionalizzazione di cui all'art. 1, commi 611 e 612, legge n. 190/2014 e non risulta chiaro come dovrebbe essere innovata la normativa di recente introduzione.

Analoghe considerazioni valgono in ordine alla lett. d) dello stesso articolo 14 con riferimento ai criteri in materia di composizione e nomina degli organi di controllo societario, sull'incompatibilità e sull'inconferibilità degli incarichi, materia, peraltro, anche richiamata nel successivo art. 15 lett. l).

Andrebbe meglio chiarita anche la portata dei criteri e principi in ambiti già regolati normativamente, o prossimi ad esserlo (consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari, piani di riduzione delle partecipazioni, trasparenza dei dati contabili).

Con specifico riguardo ai profili di consolidamento, è da osservare che uno dei criteri direttivi (lett. g) è dedicato all'attuazione dell'art. 151, comma 8, d.lgs. n. 267/2000, secondo cui “entro il 30 settembre l'ente approva il bilancio consolidato con i bilanci dei propri organismi e enti strumentali e delle società controllate e partecipate, secondo il principio applicato n. 4/4 di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”. Trattandosi di materia già ampiamente disciplinata dalla legge, non parrebbe opportuno disporre ulteriori interventi legislativi, volti esclusivamente ad attuare una norma primaria.

Con riguardo alla portata delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, rimane fermo quanto la Corte ha avuto modo di sottolineare in occasione della precedente audizione.

Ma occorre che le deroghe alla disciplina civilistica siano espressamente previste, oltre che circoscritte, in ossequio alla tutela ed alla promozione della concorrenza, che risultano tra le finalità del d.d.l. delega (art. 14, comma 1), nella nuova versione. In particolare, le deroghe alla disciplina civilistica dovrebbero essere ben ponderate con riferimento alla crisi d'impresa e alla previsione di piani di rientro per le società in disavanzo con eventuale commissariamento (art. 14 lett. a e lett. m), tenuto conto del preminente obiettivo della loro riduzione.

Infatti, la norma sembra destinata ad individuare un regime di gestione delle insolvenze, o un regime preventivo delle insolvenze, alternativo sia agli ordinari strumenti privatistici che alla liquidazione coatta amministrativa; sarebbe forse opportuna una maggiore esplicitazione di tale criterio di delega considerato che, anche in assenza di indicazioni più esplicite, i creditori degli enti partecipati dalle amministrazioni pubbliche potranno temere “piani di rientro” per loro particolarmente onerosi, il che finirebbe per far venir meno la stessa disponibilità a concedere credito.

Allo stesso modo, sarebbe utile una maggiore esplicitazione del criterio di delega che dispone, con riferimento alle società partecipate dagli enti locali, “l'introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione...” (lett m punto 5).

Rispetto alla versione originaria del disegno di legge, vengono rafforzati i criteri di delega che attengono ai profili delle responsabilità, sia degli amministratori delle amministrazioni partecipanti, sia di dipendenti e amministratori delle partecipate

(comma 1 lett. c); e viene anche esplicitamente previsto che il decreto legislativo dovrà regolare la materia della nomina dei componenti gli organi di controllo delle società partecipate, al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari (comma 1, lett. d).

Si tratta di obiettivi condivisibili. Tuttavia, tenuto conto che a queste disposizioni si affiancano esplicite prescrizioni in ordine alle politiche retributive, agli acquisti, al reclutamento del personale, sarebbe, comunque, opportuno definire chi debba vigilare affinché le nuove prescrizioni siano concretamente rispettate, nonché, più in generale, prevedere una sistematica attività di vigilanza e controllo.

La materia della responsabilità degli amministratori ha assunto ora caratteri di maggiore ampiezza, essendosi ampliato l'ambito della delega a tutte le società partecipate ed agli organi di gestione e controllo, oltre che ai dipendenti. Anche in questo caso, poiché in presenza di danno al patrimonio della società e del socio pubblico la giurisprudenza civile e quella amministrativo-contabile risultano attestare su posizioni non del tutto coerenti tra loro, sembrerebbe opportuno che il legislatore precisasse criteri e principi direttivi di maggior ampiezza, soprattutto tenendo conto che il controllo pubblico presuppone oneri importanti sulla finanza pubblica, che deve essere sempre salvaguardata e tutelata dinanzi alla Corte dei conti, suo giudice naturale ex art. 103 della Costituzione.

La riformulazione dell'articolo introdotta al Senato ha fatto ampio rinvio a criteri di trasparenza, con riferimento, non solamente ai dati contabili, ma anche agli indicatori di efficienza (comma 1, lett. f e lett. m n. 4).

Proprio con riferimento al richiamato sistema di vigilanza e di controllo sulla trasparenza, ma anche sulle politiche retributive, va evidenziato che molti aspetti sono già normati, anche con recenti disposizioni.

A titolo di esempio, può osservarsi che sui limiti alle assunzioni e sulle politiche retributive (art. 14, comma 1, lett. e) è già intervenuto, anche di recente, il legislatore, che ha disposto il venir meno dei vincoli diretti nei confronti delle società a partecipazione pubblica locale, delle aziende speciali e delle istituzioni. È, infatti, previsto che gli enti territoriali coordinino le politiche assunzionali degli organismi partecipati al fine di garantire, anche per questi soggetti, una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti. Tale percorso è tracciato nelle

modifiche che hanno interessato l'art. 18, comma 2-*bis*, DL n. 112/2008, novellato, prima dall'art. 1, comma 557, legge n. 147/2013 e, successivamente, dall'art. 4, comma 12-*bis*, DL n. 66/2014 e, da ultimo, dall'art. 3, comma 5-*quinques*, DL n. 90/2014.

Alla luce dell'attuale approdo normativo, non appare chiaro cosa si intenda per “rafforzamento dei criteri pubblicistici” in materia.

L'art. 15 appare riformulato in maniera più completa e chiara.

In primo luogo, va sottolineato il recepimento dell'osservazione della Corte in merito alla definizione di servizio pubblico locale, nel presupposto che “la nozione comunitaria di servizi pubblici di interesse economico generale (SIEG), ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo” (Corte Costituzionale sent. 325/2010).

Per omogeneità con l'art. 14, lett. m. n. 2, il titolo dovrebbe essere semplificato in “Riordino della disciplina dei servizi pubblici di interesse generale”, eliminando la parola “locali”.

Peraltro, sotto il profilo più generale vi è a dirsi che permangono, con riferimento ai principi di delega contenuti nell'art.15, le considerazioni circa l'indeterminatezza della formulazione; quasi tutte le disposizioni attribuiscono all'esecutivo un potere di attuazione non ben definito, in quanto la precisazione dei criteri è spesso oggetto stesso della delega.

Va inoltre rilevato che taluni principi contenuti nell'art. 15 (indicati anche nell'A.S. n. 1577), sono già stati recepiti dalla legge di stabilità 2015.

Si fa riferimento, in particolare, alla definizione degli ambiti territoriali ottimali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 15, lett. d), materia che è stata ridisegnata dall'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, DL n. 138/2011, come modificato dall'art. 1, comma 609, legge n. 190/2014.

Sono stati recentemente normati anche gli incentivi intesi a favorire le aggregazioni nei servizi pubblici locali (di cui all'art. 15, lett. f), che vengono appositamente previsti in sede di attuazione dei piani operativi di realizzazione di cui all'art. 1, comma 612, legge n. 190/2014. Trattasi delle misure fiscali e in materia di personale previste dall'art. 1, comma 563-568, legge n. 147/2013 e richiamate all'art. 1 comma 614, legge n. 190/2014.

Hanno già formato oggetto di apposita regolamentazione, tra gli altri aspetti, gli strumenti di tutela non giurisdizionale degli utenti dei servizi pubblici locali (art. 15, lett. h, e lett. o), da ultimo disciplinati con la legge n. 69/2009.

Il tema dell'eccessivo ampliamento dei principi del d.d.l. emerge anche nelle previsioni relative alle modalità di gestione dei servizi (art. 15, lett. e), all'individuazione dei regimi tariffari (art. 15, lett. g), alla distinzione tra proprietà delle reti, gestione dei servizi e funzioni di regolazione (art. 15, lett. l, lett. m e lett. n), nonché alla disciplina delle sanzioni e degli interventi sostitutivi (art. 15, lett. p e lett. q).

Va, peraltro, osservato che taluni principi e criteri direttivi, essendo preordinati al coordinamento formale e sostanziale e alla risoluzione delle antinomie, potrebbero rientrare nell'ambito dell'art. 12 della proposta in esame (art. 15, lett. c, lett. i e lett. r).