



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 (AS 1577).

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

ottobre 2014

INDICE

Introduzione	<i>pag.</i>	1
Semplificazione innovazione e anticorruzione (articoli 1, 2, 3 e 6)	“	2
La riorganizzazione dell'amministrazione statale (articoli 7 e 9)	“	5
La definizione di pubblica amministrazione (articolo 8)	“	9
La riforma della dirigenza pubblica (articolo 10)	“	10
Riordino della disciplina del lavoro delle pubbliche amministrazioni (articolo 13)	“	13
Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle AAPP e dei servizi pubblici locali (articoli 14 e 15)	“	14
Riquadri	“	18
1. I nodi irrisolti della dirigenza pubblica	“	19
2. I criteri per il nuovo assetto retributivo dei dirigenti pubblici	“	21
3. Eventuali effetti finanziari derivanti dall'art. 10 del disegno di legge	“	25
4. Le società strumentali delle amministrazioni centrali	“	27

1.

Introduzione

Nel delineare il quadro programmatico di medio e lungo termine la Nota di aggiornamento del DEF 2014 offre una valutazione degli effetti sulla crescita economica di quattro linee di interventi di riforma strutturale, in corso di attuazione o di prossimo avvio. Si tratta delle riforme della Pubblica Amministrazione, del lavoro e della giustizia nonché delle misure per la competitività. Anche se gli effetti attesi nel breve periodo appaiono stimati con criteri prudenziali (+0,4 lo scostamento percentuale nel 2015 rispetto alla previsione tendenziale del PIL), si conferma il rilievo assegnato a tali interventi per le prospettive economiche e di finanza pubblica (+3,4 per cento nel 2020, +8,1 per cento nel lungo periodo). In particolare, alle misure volte all'innovazione, alla semplificazione e alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione sono imputati effetti positivi sulla crescita per un punto percentuale nel 2020 e 2,3 punti nel lungo periodo; al provvedimento oggi all'esame del Parlamento è, inoltre, assegnata la natura di "collegato" alla manovra di bilancio per il 2015-2017 che il Governo si appresta a presentare alle Camere.

La stretta connessione con la strategia economico-finanziaria proposta dal Governo rafforza l'importanza di un attento esame delle numerose e complesse disposizioni nelle quali si articola il disegno di legge in discussione. Per l'occasione dell'odierna audizione, la Corte ha scelto di offrire all'attenzione del Parlamento una prima valutazione del provvedimento, affrontando le tematiche di maggiore rilievo delle materie in esso disciplinate. Resta confermata, peraltro, la più ampia disponibilità della Corte a fornire al Parlamento il proprio pieno supporto in relazione ad ulteriori esigenze informative e di analisi che dovessero emergere nel corso della discussione dei decreti delegati.

Inevitabilmente, alcune tematiche richiederanno istruttorie più ampie e meditate, ma si è inteso privilegiare la messa a punto di riflessioni operative volte sia a confermare quelli che appaiono indirizzi condivisibili e interventi costruiti con coerenza sia ad evidenziare aspetti problematici e punti critici.

In entrambe le direzioni, in più di un caso, la Corte ha già avuto modo di prospettare valutazioni nel quadro della propria attività di controllo e di referto. In alcune delle materie trattate non può non essere sottolineato come il disegno di legge non operi

correzioni al margine degli assetti ordinamentali ma intervenga in direzione di cambiamenti radicali, rendendo più difficile e impegnativa la verifica degli effetti attesi. Il taglio riformatore ambizioso e radicale avrebbe, forse, richiesto – ad avviso della Corte – un approccio più aperto nel riconsiderare gli stessi confini entro i quali opera l'Amministrazione centrale e locale. Un tema quello della riflessione sul perimetro sostenibile dell'intervento pubblico su cui la Corte si è più volte soffermata, considerandolo un percorso strategico ineludibile sulla via della revisione e razionalizzazione della spesa.

2.

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

L'art. 1 reca la delega al Governo ad adottare decreti legislativi in materia di "Amministrazione digitale". In sede di audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare per la semplificazione (12 marzo 2014) è stato evidenziato come, nonostante l'Italia sia stata tra le prime nazioni europee ad approvare norme e regole tecniche in materia di documenti informatici e firma digitale, tuttavia, non siano stati ottenuti i risultati di fluidificazione dell'azione amministrativa nei termini auspicati. E', quindi, da condividere il nuovo conferimento, previsto nel disegno di legge, della delega al Governo per dare impulso alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, fattore che può contribuire in modo decisivo al recupero di competitività dell'intero sistema produttivo.

Al riguardo appare degno di nota che, per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini, in modo da assicurare la piena accessibilità on line alle informazioni personali e ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ai pagamenti nei confronti delle amministrazioni, nonché all'erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni stesse, con invio dei documenti al domicilio fisico ove la natura degli stessi non consenta l'invio in modalità telematiche, sia prevista la ricognizione, da parte delle pubbliche amministrazioni dei procedimenti amministrativi di propria competenza entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, pena il divieto di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Ad avviso della Corte la previsione normativa evidenzia la volontà di procedere in tempi rapidi all'analisi dei procedimenti amministrativi necessaria alla reingegnerizzazione alla luce delle nuove tecnologie. Si deve, tuttavia, ribadire quanto già affermato nella sede dell'audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione, e cioè che le politiche di semplificazione amministrativa mediante

l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione richiedono una previa valutazione dell'impatto della regolazione, che tenga conto del contesto organizzativo delle pubbliche amministrazioni e della strumentazione tecnica necessaria per dare piena operatività alle nuove norme.

Terminata detta ricognizione, il Governo adotterà i decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi desumibili dagli articoli 12 e 41 del codice dell'amministrazione digitale e di quelli ulteriori indicati nel citato art. 1 del disegno di legge.

Tra i principi e criteri direttivi indicati nel citato art.1 del disegno di legge è da evidenziare la "completa dematerializzazione dei documenti amministrativi". A tale riguardo osserva la Corte che il processo di dematerializzazione degli atti nelle pubbliche amministrazioni sovente si è limitato alle mere operazioni di protocollazione elettronica, e non si è ancora raggiunta una completa diffusione dell'uso di documenti informatici firmati digitalmente, della posta elettronica certificata (PEC), come strumento di trasmissione degli atti avente efficacia legale ai fini della prova dell'invio e della ricezione dei documenti, di piattaforme interattive per la completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, dell'archiviazione sostitutiva dei documenti informatici. Ciò è dovuto, da una parte, ad una non ancora soddisfacente attitudine all'impiego delle nuove tecnologie dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni italiane, dall'altra, ai mancati investimenti in formazione finalizzata all'attuazione dei progetti di innovazione.

Degna di nota è la previsione, tra i principi e criteri direttivi, dell'aggiornamento continuo, anche previa delegificazione o deregolamentazione, delle modalità di erogazione dei servizi e di svolgimento dei processi decisionali, sulla base delle tecnologie disponibili e del grado di diffusione delle stesse presso gli utenti e di soddisfazione degli stessi. Appare condivisibile l'intento di adeguare dinamicamente i procedimenti amministrativi all'evolversi delle tecnologie, anche procedendo all'approvazione di nuove norme in base alla specifica autorizzazione legislativa a delegificare e a deregolamentare. Perplexità, tuttavia, sorgono in ordine ad un'autorizzazione alla delegificazione e alla deregolamentazione priva di specifici e dettagliati criteri che ne delimitino l'esercizio.

L'"unicità dei punti di contatto" con i cittadini e le imprese rappresenta da venti anni a questa parte una criticità costante delle riforme amministrative. Gli insoddisfacenti

risultati degli sportelli unici per le imprese fanno ritenere che un possibile rimedio alla scarsa efficacia delle misure di unificazione dei punti di contatto tra cittadini e imprese potrebbe essere la previsione, nei procedimenti amministrativi interessati dalla disposizione, di modalità autoapplicative unite a specifiche sanzioni per i casi di inerzia.

L'introduzione di un unico documento contenente i dati di proprietà e di circolazione di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, da perseguire attraverso il collegamento e l'interoperabilità dei dati detenuti dalle diverse strutture, riorganizzando, anche mediante eventuale accorpamento, le funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, appare certamente condivisibile. La Corte rileva che la proposta dell'“eventuale” accorpamento delle funzioni svolte dagli uffici del pubblico registro automobilistico e dalla Direzione generale per la motorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia stata reiterata da diversi decenni.

L'art. 2 reca la delega al Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi. Nell'ambito del decreto legislativo si procederà al riordino della disciplina in materia, rendendo, secondo l'intento dichiarato, attuale la riorganizzazione dei servizi nell'ottica del buon andamento e dell'efficienza dell'amministrazione pubblica locale.

Anche in tema di conferenza di servizi si è dinanzi alla reiterazione del conferimento della delega per semplificare e rendere più efficace l'istituto. Al riguardo si osserva, anche sulla base delle esperienze, che, in assenza di rigide regole in ordine alla validità delle decisioni adottate a maggioranza e dei necessari automatismi collegati al perfezionarsi del silenzio assenso di cui all'art. 3, i risultati attesi, già mancati nel passato, appaiono di difficile realizzazione.

L'art. 3 detta una nuova disciplina del silenzio assenso. L'acquisizione dei concerti, degli assensi e dei nullaosta per l'adozione di provvedimenti normativi o atti amministrativi si è rivelata procedura talvolta lunga che vanifica l'intervento del legislatore. Al fine di accelerare tale procedura la disposizione in esame introduce il silenzio assenso nell'acquisizione dei predetti atti di concerto per l'adozione sia di atti normativi che di atti amministrativi. Il comma 1 dell'articolo 17-bis, introdotto nella legge n. 241 del 1990, detta la disciplina applicabile ai concerti tra amministrazioni statali, indicando il termine di trenta giorni per l'acquisizione dell'assenso, del concerto o del nullaosta. Il termine è interrotto in caso di motivate richieste di modifica o di chiarimenti da parte dell'amministrazione che deve rendere il proprio assenso, concerto o nullaosta, formulate in modo puntuale nel termine stesso. Il comma 2 prevede il meccanismo del silenzio assenso e attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di dirimere le controversie tra Ministri sulle modifiche da apportare. Il comma 3 detta la disciplina applicabile alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, prevedendo termini più lunghi ed estende il meccanismo del silenzio assenso anche ai concerti per amministrazioni diverse da quelle statali. Rimangono escluse dall'ambito di applicazione della disposizione, a norma del comma 4, le ipotesi nelle quali il diritto europeo richiede l'emanazione di provvedimenti espressi, escludendo il silenzio assenso.

La Corte ritiene che l'istituto del silenzio assenso sia un profilo importante delle misure di semplificazione e di accelerazione, anche se le precedenti esperienze di estensione

dell'istituto hanno incontrato resistenze da parte degli apparati burocratici che ne hanno inficiato, sostanzialmente, la reale efficacia. Si auspica, quindi, un sempre maggior numero di procedimenti che prevedano l'applicazione di tale istituto, salvaguardando, peraltro, le esigenze di garanzia della legalità e della trasparenza dei comportamenti nelle pubbliche amministrazioni. Ciò consentirà di rimuovere le persistenti inerzie in molti settori di attività delle stesse amministrazioni. Sono, invece, da condividere le preoccupazioni sulle modalità di applicazione del silenzio assenso nell'ambito alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini. E pertanto, si esprime apprezzamento sulla previsione di termini più lunghi nelle predette materie nelle quali speciali garanzie sono assicurate dalla Costituzione.

L'art. 6 consente al Governo di perfezionare e semplificare le disposizioni attuative in materia di trasparenza e di inconferibilità e incompatibilità di cui, rispettivamente al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. In particolare, per adattare meglio le disposizioni suddette alle esigenze emerse nel corso della loro applicazione dall'entrata in vigore ad oggi si è ritenuto necessario introdurre, in aggiunta ai criteri già individuati dalla legge in materia di anticorruzione n. 190 del 2012, quelli oggi introdotti alle lettere a) e b) del comma 1 ovvero: che sia precisato l'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche; che siano ridotti e concentrati gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche.

Al riguardo si deve rilevare che la previsione normativa sembra obbedire alla necessità di ridurre i cosiddetti oneri burocratici derivanti dalle nuove norme anticorruzione. Sono stati da più parti mossi rilievi in ordine alla numerosità degli adempimenti introdotti dalle norme in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, adempimenti che rallenterebbero l'attività amministrativa e assorbirebbero risorse. Pur comprendendo la necessità di una revisione in materia, occorre ribadire la necessità di adeguare le misure di prevenzione della corruzione a quelle degli standard ormai consolidati in altri Paesi.

3.

La riorganizzazione dell'amministrazione statale (articoli 7 e 9)

La delega di cui all'art. 7, concernente la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato – attraverso la modifica della disciplina della Presidenza del Consiglio, dei ministeri, delle agenzie governative nazionali, degli enti pubblici non economici -, si iscrive per alcuni aspetti nel solco di un complesso percorso di riduzione degli apparati pubblici, che sulla spinta delle esigenze di contenimento della spesa, ha caratterizzato

gli obiettivi di riforma degli ultimi anni, mentre per altri aspetti presenta profili anche innovativi di carattere ordinamentale.

Nel dettaglio, alcuni contenuti della delega (quali la riduzione di uffici e personale impiegato in attività strumentali e la riduzione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e dei sottosegretari) risultano maggiormente correlati a misure di contenimento della spesa, in parte attuate dai regolamenti di riorganizzazione adottati ai sensi dell'art. 2, comma 10, del DL n. 95 del 2012.

Si pone, dunque, all'attenzione da un lato l'esigenza di un coordinamento anche formale da attuarsi in relazione alla pregressa normativa in sede di attuazione della delega, dall'altro di considerare gli effetti delle riforme già avviate.

In relazione a queste, va evidenziato, come già rilevato dalla Corte, che le politiche di razionalizzazione hanno privilegiato da anni interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, peraltro avvicinando la definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio.

A fronte di un più ampio orizzonte di riforma, quale emerge dalla stessa finalità della previsione di delega, intesa a privilegiare il ruolo di servizio della P.A ai cittadini ed alle imprese, un obiettivo da perseguire è quello di una rivisitazione delle dimensioni, del ruolo e delle attribuzioni degli uffici, da attuare attraverso un percorso di razionalizzazione degli apparati in stretta aderenza alle funzioni perseguite e non solo in termini quantitativi. Tale percorso di razionalizzazione richiede una attenta verifica delle funzioni svolte, anche alla luce di un possibile ripensamento del complessivo perimetro di intervento, a fronte delle competenze demandate ai livelli territoriali ed altri soggetti pubblici. In questa logica di fondo, in cui pare muoversi anche il disegno di legge all'esame, potrebbero rendersi maggiormente espliciti gli ambiti di definizione della delega. Importante potrà risultare anche il raccordo tra organizzazione e bilancio. La delega di cui all'art. 7 presenta profili nuovi di carattere ordinamentale con riferimento sia alla definizione degli strumenti normativi e amministrativi per la direzione della politica generale del Governo che alla trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato.

Per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in particolare nell'analisi e nella definizione delle politiche pubbliche, nel condividerne le linee di fondo, va osservato che la delega si inserisce, sotto questo profilo, nell'ambito di quelle riforme (legge n. 400 del 1988 e d.lgs. n. 300 del 1999)

intese a dare attuazione alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'azione di Governo di cui all'art. 95 della Costituzione, prevedendosi ora un superamento della stesso d.lgs. n. 300. Valgono al riguardo le considerazioni, già svolte dalla Corte, circa la necessità che la Presidenza del Consiglio coniughi la flessibilità che le è connaturale con l'esigenza di una revisione dell'assetto organizzativo, che corrisponda prioritariamente a funzioni di supporto al coordinamento dell'azione di Governo più che a compiti di amministrazione attiva e che come tale rivesta carattere di maggiore snellezza.

In funzione del rafforzamento del ruolo della Presidenza del Consiglio è prevista anche la revisione delle funzioni di vigilanza sulle agenzie governative nazionali e delle relative competenze; si prevede, inoltre, la eliminazione degli uffici ministeriali le cui funzioni si sovrappongono a quelle delle Autorità indipendenti. Nell'evidenziare la necessità di raccordo con la delega di cui all'art. 15 (criterio lett. a in ordine alla definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti), più avanti esaminata, appare condivisibile l'intento di eliminare sovrapposizioni.

In tal senso si era esplicitamente pronunciata la Corte nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, laddove con riferimento al complesso processo, da anni avviato, in tema di soppressione, incorporazione e riordino di enti ed organismi pubblici, ha rilevato che gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. La Corte ha pertanto evidenziato la necessità di una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, di conseguenza, in grado di avanzare proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa¹.

Si tratta di un percorso rilevante suscettibile di più puntuale esplicitazione nella delega volta alla rivisitazione delle funzioni degli enti pubblici non economici nazionali espressamente menzionati al comma 1. A tale percorso dovrebbe accompagnarsi anche una omogeneizzazione del sistema dei controlli eventualmente sul modello sperimentato della legge n. 259 del 1958.

La delega di cui all'art. 7 prevede anche una razionalizzazione della rete organizzativa e una revisione delle competenze e delle funzioni degli uffici territoriali del Governo,

¹V., ora, sia pure in una prospettiva prevalentemente ricognitiva, l'art. 17 del DL n. 90 del 2014, che prevede che "al fine di procedere ad una razionalizzazione degli enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, predisponesse un sistema informatico di acquisizione di dati e proposte di razionalizzazione in ordine ai predetti enti".

attraverso la riduzione del loro numero: si pone al riguardo l'esigenza di uno stretto raccordo con la legge recentemente approvata dal Parlamento concernente il riassetto delle province e la istituzione delle città metropolitane (legge n. 56 del 2014).

Quanto alla trasformazione della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo in Ufficio territoriale dello Stato, nel dividerne di massima l'obiettivo di riordino su linee già da tempo avviate², vanno peraltro rappresentate le consistenti difficoltà di attuazione che la Corte ha già avuto modo di evidenziare nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2013.

Contenuti correlati a misure di contenimento della spesa e contestualmente a misure di semplificazione presenta la delega, di cui all'art. 9 del d.d.l. in esame, relativa al riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, rispetto alla quale si prevede per un verso la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali con eliminazione delle duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche soprattutto per quanto riguarda la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale, mentre per altro verso si prevede il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese optando il legislatore al riguardo per una centralizzazione di competenze che dovrà tuttavia necessariamente garantire la continuità del servizio alle imprese³.

Merita approfondimento l'intera materia concernente la rimeditazione dell'assetto e delle funzioni delle Forze di Polizia, in considerazione soprattutto delle implicazioni di carattere ordinamentale in coerenza alle quali vanno definiti i profili organizzativi, sviluppando comunque le potenzialità derivanti da una razionalizzazione territoriale e funzionale intesa ad eliminare duplicazioni e possibili sovrapposizioni.

Ci si riferisce alla parte della delega che prevede la revisione dell'assetto dei Corpi di Polizia, ai fini dell'eliminazione delle duplicazioni e del coordinamento delle funzioni, ed il riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente e del territorio con l'eventuale assorbimento delle funzioni del Corpo forestale dello Stato nelle funzioni di altre Forze di Polizia.

² Sulla base della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999 istituì gli uffici territoriali del Governo (UTG) quali organi di rappresentanza generale dello Stato in periferia, i quali, oltre al mantenimento delle funzioni di competenza delle prefetture, avrebbero dovuto assumere la titolarità di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato, ad eccezione di alcune espressamente indicate (affari esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione, beni culturali, agenzie e, successivamente, anche comunicazioni). Il d.P.R. n. 287 del 2001 individuava quali amministrazioni avrebbero dovuto trasferire i compiti svolti dalle proprie strutture locali. In seguito alle difficoltà incontrate nell'attuazione dell'originario disegno di riforma, l'articolo 11 del decreto legislativo n. 300 del 1999 è stato significativamente modificato con il decreto legislativo n. 29 del 2004 in virtù del quale gli uffici hanno assunto la nuova denominazione di Prefetture - Uffici territoriali del Governo (UTG) e hanno mutato le loro funzioni, assumendo, accanto ai compiti propri delle Prefetture, un ruolo di coordinamento degli uffici periferici dello Stato. Conseguentemente, il d.P.R. n. 287 del 2001 è stato abrogato e sostituito dal nuovo regolamento di attuazione, emanato con d.P.R. n. 180 del 2006.

³ Sulla tematica vanno in generale richiamate le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione della Sezione controllo enti sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere (approvata con determinazione n. 89 del 2013).

4.

La definizione di pubblica amministrazione (articolo 8)

L'articolo 8 introduce un apparato definitorio che riguarda gli "ambiti applicativi di disposizioni a venire che investano le pubbliche amministrazioni". La relazione illustrativa non specifica l'area di utilizzo di questo nuovo apparato, ma si limita ad indicare che la norma è volta a dare una base legislativa alle definizioni che individuano le PA, senza dover ricorrere all'elenco delle unità istituzionali redatto dall'ISTAT. Ciò al fine anche di prevenire il contenzioso che ha interessato lo stesso Istituto di statistica.

Si tratta di un obiettivo condivisibile. Al riguardo le SS.RR. della Corte, in occasione dell'esame di ricorsi di alcuni enti, hanno sottolineato come "il mero riferimento all'elenco ISTAT ai fini di una automatica applicazione di vincoli e obblighi in materia di revisione della spesa e di equilibri di bilancio costituisce un criterio che potrebbe produrre effetti distorsivi.

In altri termini, mentre la compilazione e l'aggiornamento dell'elenco, secondo i principi standardizzati della contabilità nazionale, consente all'ISTAT di disporre di una base definita per la costruzione del conto delle Amministrazioni Pubbliche – e, quindi, per la trasmissione alla Commissione europea degli indicatori di saldo richiesti dalle regole concordate in materia di finanza pubblica – l'utilizzo di detto elenco in modo indifferenziato per l'applicazione di numerose norme sostanziali di controllo della spesa costituisce una scelta che meriterebbe una attenta riconsiderazione; e ciò soprattutto con riguardo alla estensione di misure di intervento, concepite essenzialmente per il controllo dei flussi di bilancio di soggetti istituzionali di dimensioni maggiori, a unità istituzionali di minori dimensioni".

Va tuttavia considerato che è proprio la sottoposizione a misure di finanza pubblica (limiti alla spesa o alle assunzioni) che ha spinto numerosi soggetti a ricorrere contro la inclusione nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche. Orbene, il comma 4 dello stesso articolo 8 oltre a riconfermare la validità della ricognizione dell'Istat, ribadisce come "ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica rimanga fermo quanto previsto all'articolo 1 comma 2 della legge 196 del 2009". Con ciò sembra quindi confermato il collegamento tra la inclusione in tale elenco e l'applicazione delle disposizioni di finanza pubblica. Permarrebbero, quindi, le ragioni del contenzioso con l'Istat.

Se poi le norme a venire disponessero che la sottoposizione ai vincoli di finanza pubblica operi con riferimento alla nuova classificazione, la forte differenza tra tale classificazione e l'elenco Istat, anche aggregando in tutto o in parte le diverse sottocategorie, potrebbe rendere non facile la valutazione degli effetti sui conti pubblici delle disposizioni previste. La difficoltà di riprodurre aggregazioni coerenti con quelle di contabilità nazionale (SEC 2010), su cui si fonda la costruzione dei conti di finanza pubblica, riguarderebbe oltre al complesso delle amministrazioni anche i sottosettori di maggior rilievo come quello delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza.

In definitiva, la previsione normativa sembra aumentare (piuttosto che ridurre) le molte (troppe) definizioni, anche in relazione a criteri di inclusione spesso troppo vaghi. Non va, poi, sottovalutata la difficoltà di identificare con d.P.R. gli enti appartenenti a ciascuna categoria (oltre diecimila), di controllare e aggiornare la completezza degli elenchi e di valutare la omogeneità dei soggetti inclusi nelle diverse aggregazioni.

Senza considerare, infine, che sarà necessario chiarire come si debbano affrontare problemi di diritto transitorio, tenendo presente che la legislazione ancora in vigore utilizza riferimenti alla definizione di Amministrazione pubblica non uniformi.

5.

La riforma della dirigenza pubblica (articolo 10)

L'articolo 10 del disegno di legge contiene i principi e i criteri direttivi per l'esercizio di una delega legislativa concernente la riforma dell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica.

Il complessivo disegno ripropone il ruolo unico dei dirigenti, già sperimentato con esiti non del tutto positivi nel nostro ordinamento, limitatamente alle amministrazioni statali, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 80 del 1998, successivamente abrogato dalla legge n. 145 del 2002. Il nuovo ruolo unico risulta articolato in tre distinti settori, rispettivamente riferiti alle amministrazioni statali, alle Regioni e agli enti locali.

I criteri direttivi della delega prevedono, poi, l'abolizione dell'attuale articolazione della dirigenza in due fasce, la revisione delle procedure per il conferimento degli incarichi e di quelle per il reclutamento del personale.

Ulteriori disposizioni riguardano, infine, la revisione del trattamento economico e l'introduzione di un periodo massimo per il collocamento in disponibilità presso il ruolo unico, nel caso di protratto mancato conferimento di un incarico. Decorso tale termine viene prevista la decadenza dal servizio.

Sui problemi riguardanti l'attuale assetto ordinamentale della dirigenza pubblica, sui nodi irrisolti e sulle criticità della vigente normativa, la Corte si è di recente espressa nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, formulando una serie di osservazioni, che vengono riproposte nell'allegato riquadro 1.

In particolare, in quella sede la Corte sottolineava la necessità di garantire un contemperamento fra l'esigenza di assicurare la flessibilità dei modelli organizzativi e la salvaguardia di un'effettiva autonomia dei dirigenti nei confronti degli organi politici, nel quadro del modello prescelto fin dal decreto legislativo n. 29 nel 1993, basato sulla separazione tra indirizzo politico e attività gestionale.

La riforma proposta non sembra garantire questo punto di equilibrio, in quanto aumenta i margini di discrezionalità per il conferimento degli incarichi; una discrezionalità solo in parte temperata dalla previsione di requisiti legati alla particolare complessità degli uffici e al grado di responsabilità che i dirigenti sono chiamati ad assumere.

L'abolizione della distinzione in fasce, l'ampliamento della platea degli interessati, la breve durata degli incarichi attribuiti, il rischio che il mancato conferimento di una funzione possa provocare la decadenza dal rapporto di lavoro, costituiscono un insieme di elementi che potrebbero sacrificare l'autonomia dei dirigenti.

Senza entrare nel merito di una scelta esclusivamente politica, osserva la Corte come i criteri direttivi della riforma delineano un modello ordinamentale che privilegia, per il conferimento della titolarità di uffici anche di piccole dimensioni, non già il possesso di competenze specifiche legate alla conoscenza della complessa normativa dei settori di intervento, quanto il possesso di competenze manageriali che, come l'esperienza ha dimostrato, risultano di limitata applicabilità nell'ordinamento amministrativo.

La nuova disciplina assegna, infatti, un peso prevalente alla pluralità delle esperienze e alla diversificazione della carriera, rispetto alla valutazione di una sperimentata professionalità specifica, criterio non preso in considerazione tra quelli previsti per il conferimento della titolarità di un ufficio, garantita dalla presenza di funzionari amministrativi.

Ad avviso della Corte, andrebbero, pertanto, meglio delineati il criterio dell'interscambiabilità dei titolari degli uffici e le modalità per la selezione delle professionalità migliori, che rappresentano gli obiettivi della riforma.

Poiché gli appartenenti al ruolo unico risultano, tenuto conto degli attuali limiti al tasso di ricambio del personale pubblico, più o meno coincidenti con i posti di funzione disponibili, potrebbero verificarsi difficoltà nel concreto funzionamento dei ruoli unici. Ciò in quanto la selezione dei titolari degli uffici potrebbe risultare condizionata dal diverso momento temporale di cessazione degli attuali titolari, con il rischio di non trovare tra i soggetti al momento privi di incarico professionalità adeguate ai posti da coprire.

L'articolo 10 dovrebbe contenere i criteri per una esaustiva definizione del nuovo assetto della dirigenza. Il testo, peraltro, non chiarisce se resteranno in vigore alcune norme specifiche contenute nell'attuale ordinamento, non espressamente richiamate. Si tratta, in primo luogo, del permanere o meno degli attuali vincoli assunzionali, della possibilità di conferire incarichi a soggetti esterni all'amministrazione (compreso il personale amministrativo), e dell'attribuzione di compiti di consulenza e studio.

Sotto il profilo del trattamento economico, l'articolo 10 contiene una rivisitazione in senso pubblicistico dell'attuale normativa.

Alla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa residuano, infatti, limitati margini di intervento, non potendo in quella sede essere determinato né l'assetto della

retribuzione complessiva, né il peso delle diverse componenti, legate, in parte, agli atti organizzativi di dimensionamento degli uffici.

Sui possibili effetti finanziari connessi al riordino del trattamento economico, si rinvia all'allegato riquadro 2 che evidenzia le differenze tra la nuova e la previgente disciplina. Merita, in ogni caso, di essere segnalato come, in controtendenza rispetto al principio di garantire che una rilevante quota dei trattamenti accessori venga attribuita solo in esito ad un adeguato percorso di valutazione, la retribuzione di risultato, attualmente pari ad almeno il 30 per cento del trattamento complessivo, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150 del 2009, venga ridotta ad un massimo del 15 per cento.

L'estensione del ruolo unico anche ai dirigenti delle Regioni e degli enti locali viene ad incidere sulla materia riguardante l'organizzazione degli uffici, che l'attuale art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva delle singole Regioni.

La normativa in esame non esclude espressamente dall'applicazione del ruolo unico neppure il personale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno ordinamenti particolari e comparti autonomi di contrattazione, nell'ambito di riserve statutarie ad intervenire sul trattamento economico e giuridico dei propri dipendenti.

Anche con riferimento agli enti locali va valutata la compatibilità del nuovo sistema delineato, con il riparto di competenze fra Stato e Regioni previsto dal citato articolo 117 della Costituzione.

Analoghe considerazioni valgono anche per il ruolo della dirigenza degli Enti locali che è disciplinato con legge regionale.

La Corte prende atto della decisione di abolire la categoria funzionale dei segretari comunali e provinciali, scelta connessa con il mutato assetto costituzionale dei rapporti tra i diversi enti che compongono la Repubblica.

Suscita, comunque, perplessità, anche sotto il profilo di possibili effetti finanziari non quantificati, l'automatica inclusione di tutti gli appartenenti alle fasce A e B dell'Albo nel nuovo ruolo unico della dirigenza, nella considerazione che la piena equiparazione, sotto il profilo economico dei trattamenti, è tuttora oggetto di contenzioso.

Non convince, infine, la previsione di un utilizzo dei segretari comunali inclusi nella fascia C come dirigenti responsabili dell'attuazione dell'indirizzo politico e del

coordinamento dell'azione amministrativa anche presso Comuni di minori dimensioni, attualmente privi di figure dirigenziali. La norma fa salvi i limiti derivanti dal contenimento della spesa di personale, ma entro tale ambito potrebbero comunque verificarsi esorbitanze di spesa, a fronte del conferimento di funzioni di scarsa utilità per enti di dimensioni particolarmente ridotte.

La relazione tecnica afferma, con riferimento all'articolo 10 il carattere esclusivamente ordinamentale della delineata riforma.

Al riguardo, il riquadro 3 si sofferma sul contenuto di alcune specifiche disposizioni che potrebbero avere effetti finanziari non presi in considerazione, legati principalmente all'istituzione di uffici, commissioni, comitati per complesse attività di gestione dei diversi ruoli unici ed alla maggior ampiezza temporale del periodo di formazione.

6.

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

Con riferimento a tale previsione di riordino la Corte ha da tempo auspicato la necessità di una revisione e di un coordinamento delle disposizioni, ripetutamente modificate ed integrate, contenute nel d.lgs. n.165 del 2001.

Riguardo al potenziamento dei controlli sulla contrattazione integrativa, che riguarda oltre diecimila enti, la Corte sottolinea come l'eventuale maggior coinvolgimento delle Sezioni regionali non può prescindere da un effettivo incremento dei mezzi e delle dotazioni di personale dei predetti Uffici.

Suscita perplessità, e merita di essere chiarito il criterio enunciato alla lettera g del citato articolo - progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni - in un contesto caratterizzato dalla prevalenza di rapporti di lavoro a tempo indeterminato che di fatto limita la possibilità di reiterati interventi sugli assetti organizzativi e sulla composizione dei pubblici dipendenti.

7.

Riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle AAPP e dei servizi pubblici locali (articoli 14 e 15)

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

In termini generali, i criteri e principi direttivi, da integrarsi con i più circoscritti principi previsti dall'art. 12, appaiono molto ampi e non facilmente delimitabili. Ad evitare che i decreti delegati adottati ai sensi degli artt. 14 e 15 possano essere censurati per eccesso di delega, sarebbe opportuno che i criteri e principi in essi indicati venissero valutati alla luce del disposto dell'art. 76 della Costituzione. Così come dovrà essere chiarito il rapporto tra principi e criteri di delega e quelli già rinvenibili nella normativa vigente.

L'art. 14 del d.d.l. dispone una delega legislativa per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle Amministrazioni Pubbliche.

Si tratta di una materia che necessita certamente di una disciplina organica, meno frammentaria e più semplice di quella attualmente in vigore.

Oggetto esplicito di riordino è la disciplina relativa alle “partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche”. Tuttavia non sono infrequenti i casi di società a responsabilità limitata, ovvero di fondazioni, consorzi ed enti di altra natura giuridica, già oggi assoggettati ai medesimi obblighi previsti per le società partecipate (ad es. aziende speciali e istituzioni), nel presupposto corretto che, al di là della differente natura giuridica, la disciplina pubblicistica vada applicata in maniera omogenea a soggetti che vivono di finanza pubblica derivata. Peraltro, l'intestazione dell'art. 14 appare in contrasto con la lett. d) del medesimo articolo, riferita a tutti gli organismi partecipati dagli enti locali.

Una delega ampia che voglia definire “criteri di scelta fra modello societario e modello dell'amministrazione autonoma o criteri per l'internalizzazione” (lettera b), dovrebbe dunque essere ragionevolmente estesa a tutto il complesso mondo delle interessenze patrimoniali detenute dalle amministrazioni pubbliche, senza essere apriori limitata al sottoinsieme costituito dalle società per azioni. Ciò nella consapevolezza che i modelli organizzativi di esercizio di funzioni e di gestione di servizi sono notevolmente cresciuti nel tempo, spesso con l'obiettivo di “portare fuori” dal bilancio dell'amministrazione di

riferimento parti più o meno significative dei costi, sostanzialmente svincolandone la gestione dagli obblighi di contenimento della spesa.

In particolare, la “societarizzazione” delle funzioni amministrative attraverso la diffusione incontrollata del modello “in house” non ha risparmiato alcun livello di governo, generando incremento dei costi, duplicazione e sovrapposizione di strutture, elusione dei vincoli pubblicistici (una sintetica trattazione del problema delle società *in house* delle amministrazioni centrali è contenuta nell’apposito riquadro 4). Anche al fine di ostacolare la proliferazione di soggetti partecipati nonché la sovrapposizione e duplicazione di competenze e costi, dovrebbe utilmente essere valutata l’opportunità di rendere più stringente, per l’amministrazione pubblica che assume una partecipazione, l’onere di esplicitare le considerazioni di “efficienza, efficacia ed economicità” che giustificano tale scelta.

Già da quanto fin qui osservato, emerge l’importanza di approdare ad una distinzione tra tipi di soggetti partecipati in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, con individuazione della relativa disciplina, stabilendo, in relazione al tipo di società, la portata delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica (cfr. lettera “a” della delega).

In termini generali, esiste oggi un intreccio non sempre districabile tra disciplina codicistica e disposizioni speciali di varia natura e con diverse finalità. All’interno di questo intreccio, è comunque individuabile uno statuto pubblicistico più stringente per le società strumentali, data la loro sostanziale assimilabilità con l’amministrazione di riferimento (trattandosi, in genere, di società *in house*), e la preoccupazione che queste possano essere utilizzate per eludere vincoli di finanza pubblica. A questo va aggiunta una progressiva stratificazione di discipline specifiche di settore e, in non pochi casi, relative al singolo soggetto partecipato da una o più amministrazioni pubbliche, che ha finito per disegnare un ampio e imprecisato campo nel quale di volta in volta, in relazione a singole fattispecie, si applica una disciplina strettamente pubblicistica, ovvero una privatistica, ovvero varie discipline per così dire “intermedie”.

Il contesto operativo mostra l’urgenza di una vasta opera di razionalizzazione della tassonomia dei soggetti partecipati, cui collegare la misura delle deroghe rispetto alla disciplina codicistica, per giungere alla definizione di uno o più statuti societari certi, applicabili alle diverse tipologie.

Non del tutto chiari risultano i criteri di applicazione del principio di “proporzionalità” delle deroghe alla disciplina privatistica. Se, come sembra, la deroga va misurata in termini di sacrificio dell’autonomia imprenditoriale conseguente alla previsione di vincoli pubblicistici, occorrerebbe prevedere che le “deroghe alla disciplina privatistica”

fossero definite nei limiti di quelle strettamente necessarie “in relazione alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento”. Nella misura in cui queste deroghe, come già oggi avviene, comportino una “razionalizzazione e rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi” (lettera e), dovrebbe essere assicurata la previsione di sistemi di monitoraggio e strumenti di vigilanza che prevedessero anche meccanismi sanzionatori, in caso di mancato rispetto, sia nei confronti degli amministratori della società che dell’amministrazione partecipante.

La lettera d) è tesa a rafforzare gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, e opportunamente dispone che si addivenga alla “precisa definizione delle responsabilità delle amministrazioni locali partecipanti e degli amministratori degli organismi partecipati”. Non risulta chiara la ragione in base alla quale detto criterio di delega sia limitato ai rapporti intercorrenti tra i soli enti locali e organismi partecipati, escludendo quindi l’ampio mondo delle partecipate delle amministrazioni centrali. L’occasione potrebbe essere colta per definire normativamente la complessa tematica della responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori delle società partecipate.

La lettera c) genera un’evidente area di sovrapposizione fra la delega di cui si discute e quella disposta al successivo art. 15, in materia di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La Corte Costituzionale ha, infatti, affermato (sentenza 325/2010) che “la nozione comunitaria di servizi pubblici di interesse economico generale, ove limitata all’ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno contenuto omologo”: occorrerà, pertanto, un attento coordinamento in sede di emanazione dei decreti delegati.

I criteri di delega contenuti nell’art. 15 (che devono pur essi essere integrati con quelli più generali fissati nell’art. 12) presentano ancor più spiccati caratteri di genericità.

La lettera a), che prescrive la “definizione dei poteri di regolazione e controllo delle autorità indipendenti”, non fissa alcun criterio direttivo utile alla definizione di tali poteri, e non vengono con precisione individuate le autorità di cui si tratta. Né risulta di grande ausilio la successiva lettera o), volta a regolare l’interazione fra vari livelli di governo e fra amministrazioni e autorità indipendenti.

Non è chiaro se la lettera d), relativa alla definizione degli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento dei servizi, abbia un contenuto innovativo rispetto alla disciplina vigente.

(es. art. 13 del DL 150/2013 che, tra l'altro, prevede che la procedura di affidamento del servizio all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale debba essere ultimata entro il 31 dicembre 2014).

Considerato che da numerose indagini emerge come il settore presenti tuttora un eccessivo livello di frammentazione dal lato dell'offerta, appaiono necessari principi chiari e maggiormente cogenti.

La lettera m), prevede che il decreto delegato debba contenere la "disciplina dei regimi di proprietà e di gestione delle reti...". Sembra qui alludersi al criterio cosiddetto dell'*unbundling*, con la connessa separazione fra proprietà o gestione della rete e fornitura del servizio. Ma, così come è formulato, il criterio di delega non pare sufficientemente esplicito nell'indirizzare il legislatore delegato verso tale direzione.

La successiva lettera n), dispone la "individuazione degli indirizzi per la definizione dei regimi tariffari", e va letta insieme alla lettera a), relativa ai poteri delle autorità indipendenti. Ma, anche con questa integrazione, non soddisfa l'esigenza di rendere esplicita la fissazione di regimi tariffari che tengano conto di quegli incrementi di produttività cui il settore deve essere indotto al fine di ridurre l'aggravio delle tariffe su cittadini e imprese.

Nel complesso dell'articolo non è resa esplicita una preferenza per modalità di affidamento dei servizi che privilegino le procedure ad evidenza pubblica, salvo il rinvio alla disciplina della Unione Europea (lettera h) e il meccanismo di premialità di cui alla lettera l), di cui andrebbero valutate le conseguenze di carattere finanziario. Parrebbe, pertanto, opportuno rendere più esplicita e cogente tale preferenza.

Più in generale la necessità di assicurare la cogenza delle norme assume carattere di evidente urgenza nel settore dei servizi pubblici locali, caratterizzato da continue modifiche normative e da ripetuti differimenti di termini. Pertanto, la lett. h) dell'art. 15 dovrebbe espressamente assicurare la previsione di sistemi di monitoraggio e strumenti di vigilanza che prevedano anche meccanismi sanzionatori, in caso di mancato rispetto, sia nei confronti degli amministratori della società che dell'amministrazione partecipante.

RIQUADRI

RIQUADRO I - I NODI IRRISOLTI DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

(Stralcio dalla Relazione 2014 sul coordinamento della finanza pubblica)

Particolari criticità permangono nell'assetto ordinamentale della dirigenza pubblica amministrativa⁴. A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai entrato a regime un idoneo sistema di valutazione della capacità manageriale, presupposto per la corresponsione della cosiddetta retribuzione di risultato.

La normativa sul reclutamento e sulla attribuzione degli incarichi, inoltre, non ha garantito il contemperamento delle necessarie esigenze di flessibilità organizzativa con la garanzia di un'effettiva autonomia gestionale dei dirigenti nei confronti degli organi politici.

Quanto sopra alla luce degli ampi margini discrezionalità tutt'ora esistenti per la riconferma del dirigente o l'attribuzione di un incarico di livello superiore.

Sotto il profilo della flessibilità organizzativa e della rotazione degli incarichi, l'introduzione per un breve periodo di tempo del cosiddetto ruolo unico della dirigenza amministrativa non ha prodotto i benefici attesi.

Il meccanismo di reclutamento prevede, infatti, l'indizione di concorsi pubblici per un numero di posti pari ad una percentuale delle cessazioni intervenute. La platea di interessati coincide, quindi, con il numero degli incarichi vacanti da conferire. Ciascun soggetto, inoltre, una volta superato il concorso, acquisisce il diritto alla corresponsione quantomeno delle competenze fisse corrispondenti alla nuova qualifica acquisita.

L'unica forma di flessibilità si è di fatto concretata nell'attribuzione di non sempre utili incarichi di studio e ricerca per i soggetti temporaneamente privi della titolarità di un ufficio. Il ruolo unico, infatti, non ha rappresentato nel periodo di sperimentazione, un albo di soggetti abilitati all'esercizio delle funzioni (come avviene per il reclutamento dei professori universitari), ma un elenco di personale già in possesso della qualifica dirigenziale e quindi avente diritto all'erogazione delle competenze fisse spettanti, indipendentemente dal conferimento della titolarità di un ufficio.

In un'ottica di *spending review* un preliminare intervento avente, a regime, caratteristiche strutturali, potrebbe consistere nella doverosa rivalutazione dell'attuale collocazione a livello dirigenziale di seconda fascia di uffici di piccole dimensioni che svolgono esclusivamente attività non aventi rilevanza esterna ma solo compiti serventi rispetto a strutture di più ampie dimensioni.

La titolarità di tali uffici potrebbe essere attribuita, a tempo determinato e previa idonea forma di selezione comparativa, ai funzionari appartenenti alla categoria più elevata della carriera amministrativa degli enti interessati, introducendo anche nel settore pubblico la figura professionale dei quadri, ben nota al lavoro privato, garantendo un percorso di carriera ai dipendenti più meritevoli⁵.

⁴ Con tale termine si fa riferimento alle aree dirigenziali dei comparti: ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici, Presidenza del Consiglio dei ministri, Regioni ed autonomie locali, Università ed enti di ricerca per un totale nel 2012 di 1.160 dirigenti di prima fascia e 12.112 dirigenti di seconda fascia. Problematiche particolari riguardano la dirigenza scolastica e la dirigenza medica del servizio sanitario nazionale per le quali si rinvia alle relazioni annuali sul costo del lavoro pubblico.

⁵ Un meccanismo di conferimento della titolarità di uffici dirigenziali di minore importanza, analogo a quello sopra descritto, è attualmente utilizzato sia pur in via temporanea in attesa della conclusione delle ordinarie procedure di reclutamento presso le Agenzie fiscali sulla base di quanto disposto dagli specifici regolamenti di organizzazione (v. ad es., l'art. 24 del regolamento dell'Agenzia delle entrate).

Si tratta peraltro di una prassi che, ha dato luogo ad un diffuso contenzioso per quanto attiene alle procedure di selezione. In ogni caso agli interessati viene corrisposto per intero lo stipendio spettante ad un dirigente che riveste analoga posizione nella struttura.

Secondo i dati contenuti nel conto annuale per il 2012 presso le Agenzie fiscali il 64 per cento dei posti dirigenziali di seconda fascia sono coperti tramite il predetto meccanismo.

Il differenziale retributivo attualmente esistente tra la più alta categoria di funzionari e i dirigenti di seconda fascia dà un'idea di quali potrebbero essere i possibili risparmi di spesa attraverso una opportuna modulazione dell'eventuale indennità di direzione da corrispondere agli interessati⁶.

⁶ Secondo una riaggregazione dei dati presenti nel conto annuale 2012, presso gli enti pubblici non economici la retribuzione complessiva dei dirigenti di seconda fascia è 3,5 volte quella dei funzionari della categoria più elevata; tale rapporto è pari a 1,8 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con valori intermedi nei restanti comparti di contrattazione.

In valori assoluti la differenza oscilla tra i circa 43.000 euro del comparto Presidenza ed i circa 95.000 del comparto enti pubblici non economici.

RIQUADRO 2 - I CRITERI PER IL NUOVO ASSETTO RETRIBUTIVO DEI DIRIGENTI PUBBLICI

La seconda privatizzazione del pubblico impiego ha delineato un nuovo assetto retributivo per la dirigenza pubblica, incentrato sulla onnicomprensività del trattamento economico e sulla semplificazione delle diverse componenti retributive, ridotte a tre grandi categorie: stipendio, retribuzione di posizione e retribuzione di risultato. I principi normativi sono stati declinati nella contrattazione collettiva nazionale, a partire dalla tornata contrattuale relativa al quadriennio normativo 1998-2001 e ai due corrispondenti bienni economici.

Attualmente, il trattamento economico dei dirigenti risulta suddiviso in un trattamento economico fisso, che ricomprende lo stipendio tabellare e la retribuzione di posizione di parte fissa, entrambi comprensivi della tredicesima mensilità, e la retribuzione individuale di anzianità conservata come assegno personale dai soggetti che già la percepivano. Il trattamento accessorio è incentrato sulla retribuzione di posizione di parte variabile, legata alla complessità dell'incarico conferito e del connesso grado di responsabilità, e sulla retribuzione di risultato da corrispondere in esito alla verifica del raggiungimento degli obiettivi.

La seguente tabella, desunta dai contratti collettivi attualmente vigenti, risalenti al biennio economico 2008-2009, dà atto dei valori delle componenti fisse della retribuzione e dei criteri per la definizione di quelle variabili.

Trattamento economico dei dirigenti interessanti ai nuovi ruoli unici secondo i vigenti CCNL

	II fascia				
	Stipendio per 13 mensilità	Retribuzione di posizione parte fissa per 13 mensilità	TOTALE trattamento fisso ⁽¹⁾	Retribuzione di posizione (valore massimo) ⁽²⁾ per 13 mensilità	Retribuzione di risultato
Area I (Ministeri)	43.310,9	12.155,61	55.466,51	45.348,31	Almeno 20% posizione in atto percepita
Area VI (Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici)					
Area VII (ricerca, università)					
Area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri)		12.440,31	55.751,21	47.832,47	
Area II (Regioni ed Autonomie locali) ⁽³⁾		11.533,17	54.844,07	45.102,87	
Area III - Dirigenti amministrativi (SSN)		⁽⁴⁾	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾	

(1) Il trattamento fisso comprende altresì la retribuzione individuale di anzianità conservata come assegno *ad personam*.

(2) Per le Aree VI e VII i CCNL prevedono la possibilità di incremento fino al 15% dei valori massimi, in relazione alle disponibilità presenti nei fondi unici. Per l'Area VIII è prevista la possibilità di un incremento fino al 10%. Per l'Area II i CCNL prevedono per tutti gli enti del comparto una generica possibilità di incremento del valore massimo della retribuzione di posizione, senza fissazione di un limite.

(3) Relativamente all'Area II è prevista un'unica qualifica dirigenziale.

(4) Per la dirigenza dell'Area III del SSN la retribuzione di posizione minima è diversamente graduata in relazione alla complessità dell'incarico attribuito e varia tra 3.832 e 14.816 euro.

(5) Per la dirigenza dell'Area III del SSN la retribuzione di posizione di parte variabile, finanziata mediante l'utilizzo di risorse presenti in uno specifico Fondo, è diversamente modulata in valori minimi e massimi anche in relazione al conferimento o meno di un incarico di direzione di una struttura complessa.

Il trattamento accessorio, inoltre, prevede numerose indennità correlate alle condizioni di lavoro, al disagio e alla specificità dei compiti o alla professionalità richiesta.

(6) L'esistenza di adeguate risorse da destinare alla retribuzione di risultato è garantita dai CCNL per l'Area III, dalla costituzione di uno specifico Fondo esclusivamente destinato a tale finalità.

I fascia					
	Stipendio per 13 mensilità	Retribuzione di posizione fissa (valore minimo) per 13 mensilità	TOTALE trattamento fisso ⁽¹⁾	Retribuzione di posizione (valore massimo)	Retribuzione di risultato
Area I (Ministeri)	55.397,39	36299,70	91.697,09		Relativamente alla dirigenza di I fascia i CCNL non prevedono alcun criterio per la graduazione della retribuzione di posizione di parte variabile, né la fissazione di un limite massimo al predetto emolumento. Non è neppure previsto un parametro per la determinazione della retribuzione di risultato. L'intera materia è demandata alla contrattazione integrativa ed ha come limite la disponibilità del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.
Area VI (Agenzie fiscali ed Enti pubblici non economici)					
Area VII (ricerca, università)					
Area VIII (Presidenza del Consiglio dei ministri)					

(1) Il trattamento fisso comprende altresì la retribuzione individuale di anzianità conservata come assegno *ad personam*.

Sulla base dei dati contenuti nell'ultima versione disponibile del Conto annuale predisposto dalla RGS-IGOP, aggiornati al 1° gennaio 2013, sono stati elaborati i seguenti prospetti relativi alle retribuzioni medie lorde annue (suddivise in componenti fisse ed accessorie) dei dirigenti a tempo indeterminato destinatari dell'art. 10 del disegno di legge all'esame.

Dirigenti di I fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012⁽¹⁾

Comparto	Stipendio + Tredicesima mensilità	Posizione parte fissa	TOTALE(1)	Altre voci trattamento fisso	TOTALE trattamento fisso (2)	Posizione parte variabile	Risultato	TOTALE (3)	Altre voci accessorie	TOTALE trattamento variabile (4)	RETRIBUZIONE (1)+(4)
Ministeri	63.700	34.129	97.829	2.521	100.350	57.455	17.844	75.299	2.546	77.845	175.673
Presidenza del Consiglio dei ministri	64.978	34.027	99.005	1.208	100.213	59.366	22.359	81.725	3.996	85.721	184.726
Agenzie fiscali	63.565	33.508	97.073	3.715	100.788	54.930	55.950	110.880	4.820	115.700	212.773
Enti pubblici non economici	62.456	33.641	96.097	1.386	97.483	69.950	50.177	120.127	4.075	124.202	220.299
Enti di ricerca	59.995	36.159	96.154	1.513	97.667	47.403	12.101	59.504	268	59.773	155.927

Ponte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

Dirigenti di II fascia a tempo indeterminato - Composizione della retribuzione media 2012⁽¹⁾

Comparto	Stipendio + Tredicesima mensilità	Posizione parte fissa	TOTALE (1)	Altre voci trattamento fisso	TOTALE trattamento fisso (2)	Posizione parte variabile	Risultato	TOTALE (3)	Altre voci accessorie	TOTALE trattamento variabile (4)	RETRIBUZIONE (1)+(4)
Ministeri	45.711	11.655	57.367	1.288	58.654	16.785	8.611	25.396	1.493	26.890	85.544
Presidenza del Consiglio dei ministri	47.312	11.140	58.452	942	59.394	25.861	7.468	33.329	5.071	38.400	97.793
Agenzie fiscali	46.127	11.293	57.420	1.754	59.174	20.965	30.277	51.242	3.506	54.748	113.922
Enti pubblici non economici	45.876	11.754	57.630	1.052	58.682	26.972	43.225	70.196	6.416	76.613	135.295
Enti di ricerca	45.567	13.123	58.690	2.148	60.838	24.357	13.565	37.922	1.764	39.686	100.524
Università	45.711	14.490	60.202	783	60.985	21.857	14.274	36.131	1.692	37.823	98.808
Regioni e autonomie locali ⁽²⁾	45.910	-	45.910	576	46.485	36.363	11.911	48.274	3.501	51.775	98.261
Dirigenti amministrativi SSN	45.175	7.228	52.403	784	53.187	12.200	8.364	20.564	8.561	29.125	82.312

In relazione alla significativa differenza di trattamento economico, si riportano i dati relativi al personale delle Regioni a statuto ordinario e dei Comuni.

Regioni ⁽²⁾	46.036	-	46.036	617	46.653	39.298	16.553	55.851	1.821	57.672	104.325
Comuni ⁽²⁾	45.776	-	45.776	494	46.270	34.709	9.128	43.837	4.464	48.301	94.571

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ Esclusi arretrati relativi ad anni precedenti.

⁽²⁾ Il comparto comprende i dirigenti delle Regioni a statuto ordinario, delle Province, dei Comuni e degli enti sub regionali e sub comunali. Il conto annuale rileva, per il comparto, il valore complessivo della retribuzione di posizione.

Da ultimo, si riportano i dati relativi alla consistenza numerica dei dirigenti interessati dalla riforma.

Dirigenti in servizio al 1 gennaio 2013

Comparto	Tempo indeterminato		Tempo determinato	
	I fascia	II fascia	I fascia	II fascia
Ministeri ⁽¹⁾	244	2.120	49	190
Presidenza del Consiglio dei ministri ⁽²⁾	105	159	10	11
Agenzie fiscali ⁽³⁾	57	521	9	1.059
Enti pubblici non economici	88	789	8	73
TOTALE	494	3.589	76	1.333
Regioni ed autonomie locali ⁽⁴⁾	-	6.330	-	1.765
Dirigenza amministrativa SSN ⁽⁵⁾	-	2.423	-	368
Ricerca	5	75	20	14
Università ⁽⁵⁾	-	210	-	39
TOTALE	494	12.342	76	3.466

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP.

⁽¹⁾ I Capi dipartimento/Segretari generali dei Ministeri (20 unità) sono inclusi nella dirigenza di I fascia a tempo indeterminato. Nella dirigenza di II fascia a tempo indeterminato non sono stati inclusi dirigenti medici in servizio presso il Ministero della salute (64 unità).

⁽²⁾ Escluso il personale "in prestito" da altre amministrazioni.

⁽³⁾ La dirigenza di II fascia a tempo determinato comprende 1.014 unità di funzionari della III Area con incarico dirigenziale provvisorio.

⁽⁴⁾ Relativamente all'Area II è prevista un'unica qualifica dirigenziale. La dirigenza di II fascia a tempo determinato comprende 229 dirigenti ex art. 110, comma 1, del TUEL.

⁽⁵⁾ La dirigenza non medica del SSN (Area III) si articola nelle seguenti tipologie:
dirigenza sanitaria (14.506 unità complessive), tecnica (1.127 unità),
professionale (1.413 unità) e amministrativa (2.714 unità).

⁽⁶⁾ Il comparto prevede un'unica qualifica dirigenziale.

Il predetto assetto retributivo dovrebbe subire significative modifiche in relazione ai contenuti ordinamentali della riforma recata dal citato articolo 10.

La previsione di tre distinti ruoli unici che ricomprendono quasi diecimila enti comporta, infatti, la necessità di una omogeneizzazione dei trattamenti fissi che dipendono dai contratti collettivi nazionali per le attuali 8 aree di contrattazione e di quelli accessori decisi nella contrattazione integrativa che si svolge presso i singoli enti.

L'abolizione dell'attuale articolazione della dirigenza in due fasce implica, inoltre, la necessità di rideterminare in un unico valore l'ammontare dei trattamenti fissi spettanti agli interessati che saranno inquadrati nella medesima posizione retributiva.

Si tratta di problematiche complesse relativamente alle quali i criteri direttivi appaiono vaghi e generici essendo previsto esclusivamente il parametro dell'invarianza della spesa complessiva.

In ogni caso, dall'introduzione di un omogeneo trattamento fondamentale per l'unica qualifica dirigenziale - necessariamente più alto di quello attualmente previsto per la II fascia - non potranno che derivare maggiori costi a regime con riferimento all'ammontare dei trattamenti da corrispondere ai soggetti assunti con i nuovi concorsi. La retribuzione di ingresso, infatti, è attualmente parametrata a quella prevista per la fascia più bassa della dirigenza.

Ulteriori criticità derivano dalla previsione di un conglobamento della retribuzione di posizione di parte fissa nel trattamento fondamentale (art. 1, *lett. D*).

Al riguardo non è chiaro il significato da attribuire alla locuzione utilizzata (trattamento fondamentale).

Qualora tale espressione vada intesa come riferita alle componenti stipendiali in senso proprio (in quanto, altrimenti, la norma non avrebbe alcun contenuto innovativo rispetto all'attuale assetto retributivo), dalla sua concreta attuazione potrebbero derivare, a regime, effetti finanziari non presi in considerazione, dal momento che lo stipendio rappresenta la base per il calcolo degli incrementi connessi ai futuri rinnovi contrattuali e per la stessa indennità di vacanza contrattuale.

Non va inoltre dimenticato che attualmente il pagamento degli stipendi è a carico degli ordinari capitoli di bilancio, mentre la retribuzione di posizione di parte fissa è finanziata utilizzando risorse presenti nei fondi per la retribuzione accessoria, con conseguente necessità di operare le relative compensazioni finanziarie.

Suscita infine perplessità la previsione che, nell'assetto delineato dalla riforma, la retribuzione di risultato debba essere non superiore al 15 per cento del totale degli emolumenti. Attualmente, infatti, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009 (previsione, peraltro, non attuata a seguito del blocco della contrattazione collettiva), la retribuzione di risultato dovrebbe rappresentare almeno il 30 per cento della retribuzione complessiva. Il criterio contenuto nel d.d.l. appare, dunque, in controtendenza rispetto alla più volte enunciata necessità di correlare una parte congrua del trattamento economico al raggiungimento di obiettivi prefissati.

RIQUADRO 3 – EVENTUALI EFFETTI FINANZIARI DERIVANTI DALL'ART. 10 DEL DISEGNO DI LEGGE

La relazione tecnica allegata al d.d.l. n. 1577, con riferimento all'articolo 10, afferma che tale disposizione, essendo di natura ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Un'attenta lettura del testo evidenzia, peraltro, possibili conseguenze finanziarie derivanti, in particolare, dall'istituzione di commissioni e comitati per la gestione dei tre distinti elenchi in cui si articola il ruolo unico.

Il comma 1, lett) b-1) prevede l'istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, di una Commissione per la dirigenza statale, le cui funzioni dovranno essere anche quelle di verifica del rispetto del conferimento o della mancata conferma degli incarichi dirigenziali da parte delle amministrazioni, della effettiva attuazione dei sistemi di valutazione, e di tutte quelle funzioni che, ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. n. 165 del 2001, spettano al Comitato dei garanti⁷ relativamente alla responsabilità dirigenziale.

La norma non esplicita la composizione e il numero dei membri della Commissione, né se ai componenti spetteranno compensi. Non risulta, inoltre, prevista l'eventuale istituzione di un ufficio di supporto alla commissione stessa. Va, al riguardo segnalato che la predetta Commissione dovrebbe avere anche il compito di istruire il possibile contenzioso con gli interessati.

Utili elementi per valutare l'esistenza di eventuali oneri potrebbero essere desunti da un esame del funzionamento e dei costi del soppresso ufficio del responsabile del ruolo unico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito con il d.P.R. n. 150 del 1999, che, nel periodo di attività, ha svolto compiti analoghi a quelli della Commissione citata.

Analoghe considerazioni valgono per le altre Commissioni previste per le altre due partizioni del ruolo unico, relative alla dirigenza delle Regioni e degli enti locali relativamente alle quali non è chiarita neppure la collocazione.

Con riferimento ai segretari comunali e provinciali (comma 1, lett. b-4), l'inserimento di tutti gli interessati nelle fasce A e B del soppresso Albo, non tiene conto del contenzioso attualmente in essere con orientamenti giurisprudenziali non omogenei, relativamente al diritto ad una piena equiparazione del trattamento economico con quello spettante ai dirigenti degli enti locali.

Con riferimento ai segretari comunali di Fascia C, suscita perplessità la previsione dell'eventuale conferimento di un incarico dirigenziale presso i comuni di minori dimensioni che attualmente non hanno in organico posti di funzione di tale livello. La norma fa salvo il rispetto della vigente normativa di contenimento della spesa di personale, mentre, opportunamente, andrebbero richiamati anche i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

Il comma 1, lett. c)-1 riforma l'accesso alla dirigenza⁸, privilegiando l'istituto del corso-concorso, con cadenza annuale per ciascuno dei tre ruoli. Si prevede l'immissione in

⁷ Il Comitato dei garanti è composto da un consigliere della Corte dei conti, designato dal suo Presidente, e da quattro componenti designati rispettivamente, uno dal Presidente della Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, uno dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, scelto tra un esperto scelto tra soggetti con specifica qualificazione ed esperienza nei settori dell'organizzazione amministrativa e del lavoro pubblico, e due scelti tra dirigenti di uffici dirigenziali generali di cui almeno uno appartenente agli Organismi indipendenti di valutazione, estratti a sorte fra coloro che hanno presentato la propria candidatura. I componenti sono collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato. Per la partecipazione al Comitato non è prevista la corresponsione di emolumenti o rimborsi spese.

⁸ Il reclutamento dei dirigenti è stato ultimamente rivisto dal d.P.R. n. 70 del 2013, che, ai sensi dell'art. 11 del DL n. 95 del 2012, ha previsto il riordino delle Scuole pubbliche di formazione. In particolare, l'art. 7 del citato d.P.R. ha

servizio dei vincitori come funzionari, con obbligo di formazione per i successivi quattro anni e la successiva immissione del ruolo unico dopo il superamento di un esame.

La norma non chiarisce se, nel calcolare il fabbisogno annuale di dirigenti, si debba ancora tener conto dei vigenti limiti al tasso di ricambio del personale, posto che la norma relativa è stata abrogata dall'art. 18 del d.P.R. n. 70 del 2013⁹. L'obbligo di formazione viene elevato a quattro anni, senza una quantificazione dei costi, considerato che attualmente il periodo di formazione è pari a dodici mesi. Durante tale periodo, i vincitori di concorso dovrebbero percepire il trattamento economico dei funzionari, ma non è chiaro se, a fronte di tale emolumento, dove e se svolgeranno le relative funzioni

In relazione ai diversi costi delle procedure selettive, considerata la tempistica per l'effettivo svolgimento delle funzioni dirigenziali, la norma non chiarisce il riparto percentuale di utilizzo delle due modalità di accesso (corso-concorso e concorso).

Non risulta dettagliata, infine la composizione dell'organismo indipendente previsto dal comma 1, lett. c)-2, incaricato dello svolgimento degli esami per la conferma in ruolo degli assunti tramite concorso.

Proseguendo nella disamina, il comma 1, lett. c)-3 affida alla Scuola nazionale dell'amministrazione la gestione dei corsi-concorsi e dei concorsi. Si prevede una nuova riforma della Scuola nazionale (appena riformata con il d.P.R. 70 del 2013), per consentire adeguata rappresentanza alle regioni e agli enti locali. La Scuola, nello svolgimento dei propri compiti, potrà avvalersi della collaborazione di scuole regionali e locali e di istituzioni universitarie, ma non sono quantificate eventuali oneri connessi.

Analoghe considerazioni valgono, relativamente al comma 1, lett. d) (obbligo di formazione annuale per i dirigenti, da svolgere in collaborazione con le scuole di formazione regionali o locali o di istituzioni universitarie).

Non risultano quantificati gli oneri (comma 1, lett. e), relativi all'istituzione e alla gestione di una banca dati della professionalità dei dirigenti appartenenti ai tre ruoli (esperienze professionali, carriere, percorso di studi, valutazioni ottenute, ecc.), né a quale organismo saranno affidati i rispettivi compiti per ciascuno dei tre ruoli unici.

Il comma 1, lett. L) prevede la possibilità per i dirigenti di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti. Sembrerebbe trattarsi di un emolumento ulteriore rispetto alla retribuzione di risultato, da corrispondere nei limiti delle disponibilità degli attuali fondi unici, peraltro, già pressoché interamente utilizzate per il finanziamento dei trattamenti accessori.

Suscita perplessità, inoltre, la previsione che analogo premio possa essere corrisposto anche ad un decimo del personale, in quanto i trattamenti accessori per il predetto personale riguardano una materia riservata alla contrattazione collettiva nazionale di comparto e a quella integrativa.

disciplinato il reclutamento dei dirigenti, attraverso gli strumenti del concorso e del corso-concorso, prevedendo per quest'ultimo la durata di dodici mesi e la corresponsione, durante la durata del corso, di una borsa di studio a carico della Scuola nazionale dell'amministrazione, che ha sostituito a decorrere dal 9 luglio 2013 la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

⁹ Art. 28 d.lgs. n. 165 del 2001 [Comma 7. In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le amministrazioni di cui al comma 1 comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso di cui al comma 3. Il corso-concorso è bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione entro il 31 dicembre di ciascun anno].

RIQUADRO 4 - LE SOCIETÀ STRUMENTALI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Nell'ambito della generale opera di revisione degli assetti operanti all'interno della cornice pubblica, finalizzata soprattutto alla razionalizzazione delle strutture ed al contenimento dei costi, la Corte, nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica (Deliberazione 5/SSRRCO/RCFP/14), ha preso in esame il vasto settore delle società partecipate dallo Stato, anche al fine di considerarne l'eventuale sovrapposibilità o duplicazione di funzioni esercitate rispetto a quelle tipiche dell'Amministrazione di riferimento, di altre società o di enti pubblici.

L'analisi si è incentrata su società che, pur mantenendo veste formalmente privatistica, rappresentano modelli conformativi di funzioni pubbliche, svolgono compiti e attività nel prevalente interesse del socio pubblico e sono assoggettate, secondo il paradigma comunitario, a particolari e penetranti regole di gestione e controllo. Si tratta di società *in house*, che rappresentano un modello organizzativo strumentale al socio pubblico che, nel tempo, si è fortemente dilatato a tutti i livelli di Governo.

Ripetuti riferimenti all'esigenza di riassetto degli organismi partecipati dagli enti locali sono contenuti nella Deliberazione 15/SEZAUT/2014/FRG e più volte sottolineata in sede di audizioni al Parlamento.

Ma ampi processi di razionalizzazione dovranno interessare anche le società strumentali dello Stato. Si tratta di funzioni tipiche delle Amministrazioni di controllo o vigilanti esercitate da società, nei confronti delle quali può effettivamente porsi un problema di duplicazione quando all'interno dell'Amministrazione permangano e continuino ad operare strutture al medesimo fine. La problematica risulta ancora più articolata in considerazione del fatto che la società, incrementando i costi, fa talvolta grande ricorso a collaborazioni esterne e incarichi di consulenza, non essendo assoggettata a limiti quantitativi, oppure si avvale di risorse umane minime, con un costo inferiore a quello della *governance*, o, al contrario, presenta un costo del personale che assorbe quasi per intero il costo della produzione, lasciando dubbi sull'effettiva produttività dell'azienda. Un'esigenza di razionalizzazione può porsi anche con riguardo alle società che operano tutte nel medesimo settore con sovrapposizione di compiti, come avviene, ad esempio, nella valorizzazione e dismissione immobiliare, nel sostegno finanziario all'agricoltura o alle cooperative sociali. Con riguardo ai compensi dei componenti degli organi di amministrazione, corrispondere la componente variabile pressoché sempre integralmente, senza commisurarla al raggiungimento di specifici risultati, certi e misurabili, non considera che la *performance* realizzata in soli termini di utili o perdite può non essere un elemento esaustivo, perché una società in perdita può essere costretta da vincoli economici di servizio, così come una società in utile può vivere in regime di monopolio o essere fortemente sussidiata.

L'interdipendenza funzionale con il Ministero di riferimento è sempre molto marcata, e, talvolta, si è estrinsecata anche attraverso la comunanza della *governance* tra società ed ente di riferimento, rendendo di fatto nulla qualsiasi ipotetica separazione tra indirizzo e gestione.

Pur se attive in contesti differenti e con caratteristiche peculiari, la nota comune di tali società è quella di operare, normalmente, in forza di affidamenti diretti (tramite convenzioni, concessioni, contratti, ecc.) da parte dell'azionista o di differenti pubbliche amministrazioni. Alcune di esse, infatti, ricevono commesse tramite affidamenti diretti anche da parte di amministrazioni diverse dall'azionista e dal Ministero vigilante o da quello che esercita l'indirizzo e coordinamento, modello organizzativo consolidato nel tempo, che pure andrebbe messo in discussione alla luce di recenti pronunce sfavorevoli all'affidamento diretto da parte di amministrazioni diverse dai soci (Corte di Giustizia sentenza 8 maggio 2014 C-15/13).

Delle 46 società iscritte al 31 dicembre 2012 nel Conto del Patrimonio dello Stato, le seguenti hanno i requisiti per essere considerate strumentali: Invitalia (Agenzia Nazionale per lo sviluppo di investimento e lo sviluppo di impresa S.p.A.), Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.), Coni Servizi S.p.A., Consip (Concessionaria servizi informativi pubblici S.p.A.), E.U.R. S.p.A. (Esposizione Universale di Roma), G.S.E. (Gestore Servizi Energetici S.p.A.), I.P.Z.S. (Istituto Poligrafico Zecca dello Stato S.p.A.), Italia lavoro S.p.A., Sicot (Sistemi di consulenza per il tesoro S.r.l.), Sogei (Società Generale d'Informatica S.p.A.), Sogin (Società gestione impianti nucleari S.p.A.), Arcus, Mefop (Sviluppo del mercato dei fondi pensione S.p.A.), R.A.M. (Rete Autostrade mediterranee S.p.A.), Sogesid (Società per la gestione degli impianti idrici S.p.A.), So.Se (Soluzioni per il sistema economico S.p.A.), Istituto Luce-Cinecittà srl, Studiare sviluppo, C.F.I. (Cooperazione Finanza Impresa soc. coop. per az.), So.Fi.Coop. (Società Finanza Cooperazione soc. coop.), I.S.A. (Istituto Sviluppo Agroalimentare S.p.A.), Ales (Arte Lavoro Servizi S.p.A.), Difesa Servizi S.p.A..

Negli anni 2011, 2012 e 2013, hanno "pesato" sul bilancio dei Ministeri, in termini di pagamenti a qualsiasi titolo erogati, rispettivamente per 785,9 milioni, 844,61 milioni e 574,91 milioni. In termini generali, questo non esaurisce il peso finanziario riconducibile alle società strumentali, la cui attività conosce anche canali diversi di sostegno, come rilevabile per le società che operano nel settore energetico, i cui costi produttivi e di funzionamento costituiscono "oneri generali di sistema", cioè gravano su una quota delle bollette energetiche posta a carico della collettività.

Al 31 dicembre 2012, le suddette società valgono in termini di patrimonio netto 2,56 miliardi, con un valore della produzione di 16,4 ed un costo della produzione di 16,2 miliardi (dati complessivi particolarmente incisi dal valore e dai costi della produzione di GSE, ampiamente superiori al miliardo). L'utile complessivo ammonta a 160,38 milioni che, rispetto al 2011, cresce del 2,2 per cento, mentre le perdite ammontano a 1,1 milioni, interamente attribuibili alla perdita di So.Fi.Coop.

Il costo del personale ammonta a 513,97 milioni con un complessivo numero di addetti di 9.606 unità, di cui 335 dirigenti. La spesa per retribuzione annua, calcolata come salario al netto degli oneri contributivi, ammonta a 421,56 milioni.

L'incidenza complessiva del costo del personale sul costo della produzione è del 3,16 per cento, ma il dato è particolarmente influenzato dall'elevato costo della produzione di GSE, e dal bassissimo costo del personale di Difesa Servizi, che ha un organico di sole due unità a tempo determinato. Negli altri casi l'incidenza supera mediamente il 30 per cento.

Il costo complessivo dell'organo di amministrazione delle società strumentali ammonta a 9,22 milioni (di cui 1,56 milioni attribuibili a parte variabile delle società detenute dal MEF). Le seguenti società si collocano in una fascia di incidenza sul costo della produzione che va dal 4 al 18 per cento: Invitalia, Mefop, Ram, So.Fi.Coop., Isa, Difesa servizi.

Il totale dei crediti delle società strumentali ammonta a 5,38 milioni a fronte di debiti di 5,87 milioni (dato complessivo fortemente inciso dai valori di GSE, che ha crediti superiori a 3,4 miliardi e debiti di poco inferiori). Le seguenti società presentano una massa di crediti maggiore di quella dei debiti: Consip, GSE, Sose, Istituto Luce-Cinecittà, CFI, SO.FI. Coop., ISA. Delle altre società, i cui debiti superano i crediti, quella che ha il divario più grande è Studiare Sviluppo, con 51 milioni di debito e 1,5 milioni di credito. In altri casi il valore dei debiti arriva a triplicare quello dei crediti, come in Invitalia, Coni Servizi, EUR S.p.A., Sogin, RAM.

Ai debiti qui rilevati, è stato possibile rapportare la quota di debito verso fornitori, pari a 3,38 miliardi, con un'incidenza complessiva del 57,7 per cento sul totale dei debiti.