

Senato della Repubblica
I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA SUL
DISEGNO DI LEGGE N. 1577 IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

AUDIZIONE

di Gaetano Armao

(DEMS Università di Palermo - Universitas mercatorum di Roma - Pres. SiciliaOpenGovernment)

Roma, 23 settembre 2014

1 CONSIDERAZIONI GENERALI

Il d.d.l. n. 1577 si prefigge di realizzare una (nuova) riorganizzazione della pubblica amministrazione italiana con l'obiettivo di innovarla - utilizzando le parole della stessa relazione al d.d.l. - *"attraverso la riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, la riforma della dirigenza, la definizione del perimetro pubblico, la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e la semplificazione delle norme e delle procedure amministrative"*.

Appare manifesta l'intenzione del legislatore di contenere le duplicazioni e favorire il coordinamento degli interventi nei settori delle semplificazioni amministrative; organizzazione; personale (con l'art. 10, specificamente dedicato alla dirigenza pubblica); semplificazione normativa (e, al suo interno, l'art. 13 in particolare si riferisce al riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), mediante ampio ricorso alla delegazione legislativa¹.

Questa riforma delle p.a. intende quindi (anch'essa) ispirarsi all'incremento dell'efficienza, alla riduzione dei costi, alla semplificazione, in termini non differenti dalle riforme che dagli inizi degli anni '90 si sono succedute, ottenendo tuttavia risultati inferiori alle aspettative e determinando quello che è ormai una sorta di moto browniano permanente, che si trascina - tra riforme, mezze riforme e contro riforme - da circa vent'anni.

Non intendo riprendere questioni già ampiamente trattate nelle precedenti audizioni con riguardo al tema dell'impiego pubblico e della dirigenza, della riforma delle amministrazioni pubbliche e delle procedure amministrative (richiamo in questa sede le considerazioni della Prof. Sandulli e del Prof. Cerulli, Irelli).

Come pure le considerazioni svolte in precedenti audizioni che hanno puntato a sottolineare l'esigenza di garantire la legalità sostanziale dell'attività amministrativa, in particolare degli enti locali. Per le autonomie locali, dopo la soppressione dei controlli di legittimità, la riduzione del ruolo prima ed adesso la soppressione della figura dei segretari comunali, si rischia di compromettere l'essenziale profilo della legalità nell'amministrazione.

E ciò anche in considerazione degli alti costi per la tutela giurisdizionale ed amministrativa (basti il riferimento ai soli costi per la tutela giurisdizionale del diritto di accesso che assumono profili quantomeno paradossali per un'amministrazione democratica) e dell'assenza di diffuse forme di risoluzione alternativa delle controversie amministrative (con l'eccezione di limitate forme attribuite a talune Autorità amministrative indipendenti).

¹ In particolare le deleghe riguardano: le modalità di erogazione dei servizi ai cittadini (articolo 1, entro il quale si colloca altresì la riorganizzazione del Pubblico registro automobilistico e della motorizzazione civile); la disciplina della conferenza di servizi (articolo 2); la segnalazione certificata di inizio attività; silenzio assenso (articolo 4); l'articolo 3 detta alcune disposizioni in materia di silenzio assenso, l'articolo 5 in materia di autotutela amministrativa); la pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni (articolo 6); l'inconferibilità ed incompatibilità di incarichi (ancora l'articolo 6); riorganizzazione degli uffici e delle funzioni, di Presidenza del Consiglio dei ministri, ministeri, agenzie governative nazionali, enti pubblici non economici nazionali (articolo 7, entro il quale si colloca altresì la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato nonché della rete organizzativa delle Prefetture); riforma delle Camere di commercio (articolo 9); la dirigenza pubblica e valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici (articolo 10); lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (articolo 12 per alcuni profili generali, e articolo 13); la partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni (articoli 12 e 14); servizi pubblici locali (articoli 12 e 15).

In generale il testo, nonostante il macro obiettivo della riorganizzazione della p.a., certamente non si caratterizza per omogeneità e linearità (tratta di principi, discipline di dettaglio, o singole tipologie di enti ed appare invece connotato da molteplici profili di asimmetria, anche con riguardo al livello di dettaglio dei criteri di delega).

Appare poi carente l'ancoraggio ai principi europei e di diritto globale in materia di amministrazione pubblica quali quelli contenuti nella Carta dei diritti fondamentali UE (primo tra tutti il diritto alla buona amministrazione, art. 41 CDFUE) o rinvenibili nel modello del 'Governato aperto' (*OpenGovernment*) che nel nostro ordinamento ha trovato riscontro nel codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82 del 2005), sottoposto opportunamente a molteplici modifiche ed integrazioni e nel d.lgs. n.33 del 2013 e s.m.i. (di cui si dirà meglio nel prosieguo di queste brevi note), in attuazione della normativa anticorruzione (l. n.190 del 2012 e s.m.i.).

Sotto altro profilo l'assenza di una norma di salvaguardia per le Regioni speciali, a Costituzione vigente dotate di potestà legislativa primaria in materia di personale (e senza considerazione delle peculiarità di ogni ordinamento regionale differenziato), sembrerebbe tradire un approccio che ha ritenuto già applicabile, o peggio che intenderebbe anticipare, la riforma dell'art. 117 Cost. (da poco approvata al Senato), con una gestione centralistica.

Sia concesso utilizzare un'espressione che proviene dall'analisi transazionale (che a sua volta l'ha mutuata dalla scienza olistica): il d.d.l. prova a "scotomizzare" il policentrismo regolativo dell'impiego presso le pubbliche amministrazioni, volutamente ignorandone i fondamenti costituzionali. E' pur vero che ci sono abusi e privilegi da cancellare nell'esperienza regionale, ma forse occorre individuare strumenti più puntuali ed efficaci per risolvere le questioni nel rispetto dell'ordinamento.

Sono invece molteplici le spinte che si rinvengono nel d.d.l. verso l'accentramento e la statizzazione di funzioni attribuite ad enti dotati di autonomia e sostrato sociale (Pra e Registro delle imprese, rispettivamente gestiti da Aci e Camere di commercio). E tale prospettiva, della quale va pur condiviso l'obiettivo della semplificazione e snellimento degli apparati, pervade l'intero tessuto del d.d.l., rischiando di sottrarre l'importante riforma a principi che essa deve invece poter inervare per esser pienamente conforme a Costituzione.

Se si svolge una veloce ricerca testuale sul d.d.l. in esame non si trova alcun risultato digitando i termini: sussidiarietà, buona amministrazione, governo aperto, trasparenza totale. Mentre il riferimento alla digitalizzazione e' prevalentemente caratterizzato in termini organizzativi e di servizio ai cittadini, risultando invece sfocata la prospettiva essenziale della bidirezionalità, tratto essenziale del 'Governato aperto'.

2. RIFORMA DEL LAVORO PUBBLICO E DELLA DIRIGENZA

Sul piano del riordino della disciplina della dirigenza e del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, nonché l'accesso alla dirigenza, il testo, caratterizzato da rilevanti elementi di uniformità ed accentramento della regolazione della materia, non appare tenere in debita considerazione, come in parte anticipato, il policentrismo regolativo dettato dalla vigente Costituzione. Col rischio di innescare contenziosi costituzionali che differiranno gli effetti, in taluni casi pur condivisibili, che la riforma in esame intende conseguire.

Come precisato dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, *"la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"* statale, pur non essendo espressamente prevista dal vigente testo costituzionale (e che invece il testo della riforma costituzionale approvata dal Senato - A.S. n. 1429 - Con l'obiettivo di *"assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale"* intende attribuire adesso allo Stato, art. 117, lett. g), in virtù della previsione dell'art. 117, quarto comma, Cost. vincola le Regioni che sono dotate di poteri legislativi propri in tema di *'organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale'* (tra le altre v. Corte cost. nn. 274 e 314 del 2003, 2 del 2004 e 233 del 2006). Vincoli che, ovviamente, sortiscono diversi effetti avuto riguardo alla potestà legislativa primaria o esclusiva in materia delle Regioni ad autonomia differenziata.

Peraltro, proprio con riguardo alle pregnanti ricadute della spesa per il personale sui bilanci pubblici il Giudice delle leggi ha statuito che i principi declinati dalla legislazione in materia di riforma del pubblico impiego, quando determinano contenimenti di spesa e razionalizzazioni organizzative, si possono configurare quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che refluiscono sulla competenza legislativa in materia sia delle Regioni ordinarie che differenziate (cfr. Corte cost. nn. 262 del 2012, 3 e 60 del 2013).

Tuttavia, ad eccezione delle ipotesi nelle quali lo stesso Giudice non ha addirittura ricondotto talune discipline del pubblico impiego alla competenza legislativa dello Stato relativa alla materia dell'ordinamento civile (come nel caso delle forme e procedure di mobilità nel lavoro pubblico) (da ultimo v. Corte cost. n. 17 del 2014), non può revocarsi in dubbio che una competenza delle Regioni vi sia (più o meno estesa in relazione alla tipologia dell'autonomia regionale).

Sembra quindi acconcio prospettare, per un verso, una più marcata declinazione dei principi ai quali deve conformarsi la normativa delegata, espungendo disposizioni di difficile applicazione in ragione delle prerogative regionali (dirigenza regionale unica), per altro verso, l'introduzione della consueta clausola che pur affermando la cogenza dei principi dettati dalla legge delega, imponga (anche in tempi brevi) alle Regioni di conformarsi alla normativa di principio statale.

Il d.d.l. dovrebbe, conseguentemente prevedere una previsione del seguente tenore: *"Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni della presente legge e dei decreti delegati, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione"*.

3. SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN CAMPO AUTOMOBILISTICO (art. 1 comma 2 lett i).

3.1. Il d.d.l. intende introdurre misure di razionalizzazione e di semplificazione dei servizi pubblici legati ai procedimenti amministrativi in campo automobilistico anche allo scopo di conseguire il contenimento dei costi a favore del bilancio statale e ridurre gli oneri a carico dell'utenza.

Più specificatamente la disposizione in esame introduce il modello di un'unica forma di archiviazione finalizzata al rilascio del documento contenente i dati della proprietà e tecnici dei veicoli da perseguire attraverso il collegamento e l'interoperabilità dei sistemi informativi dei dati detenuti dalle diverse strutture.

Il modello proposto postula, con evidenti finalità di contenimento dei costi di funzionamento, la concentrazione tra due sistemi fermo ed impregiudicato restando il riconoscimento delle funzioni di registrazione della proprietà e di immatricolazione dei veicoli ad oggi rispettivamente esercitate da due diversi organismi pubblici: la Direzione generale della motorizzazione civile quale articolazione del Dipartimento per i Trasporti ed il Pubblico Registro Automobilistico, gestito per legge dall'Automobile Club d'Italia.

Come noto, sono attribuite al Dipartimento per i Trasporti del Ministero Per le Infrastrutture e trasporti le attività di immatricolazione (che postula la verifica della conformità del veicolo al modello omologato ed effettuata senza alcun accertamento di tipo giuridico) e le altre operazioni tecniche riferite ai veicoli intesi come mezzi di locomozione, in funzione della sicurezza della loro circolazione.

Giova ricordare in merito che l'immatricolazione è riconducibile ai provvedimenti amministrativi di certificazione e si conclude con il rilascio della "carta di circolazione" che attesta l'idoneità del veicolo a circolare secondo i requisiti e gli standard di sicurezza previsti e che identifica quel tipo di veicolo (solo in virtù di questa funzione è possibile affermare, sulla base della direttiva 1997/37, che la carta di circolazione è l'unico documento riconosciuto dagli Stati europei).

Mentre il Pubblico Registro Automobilistico - PRA, è previsto dal Codice Civile (artt. 2683 c.c. e seguenti) e costituisce lo strumento giuridico per assicurare la certezza e la pubblicità di tutte le situazioni giuridico patrimoniali relative ai veicoli nonché la corretta "*circolazione giuridica*" degli stessi, intesi come beni patrimoniali. Il procedimento di registrazione delle situazioni giuridico patrimoniali si conclude con il rilascio del "certificato di proprietà" che attesta la titolarità dei diritti sul veicolo e ne certifica l'avvenuta iscrizione nel PRA.

Giusta l'art. 1, comma 2, lett. i) del disegno di legge In esame, che va letto ed interpretato nel contesto generale dei diversi principi e criteri direttivi della delega per il riordino della p.a. indicati nello stesso articolo, viene prospettato il potenziamento dei livelli di interazione e di interoperabilità tra i sistemi informatici pubblici esistenti, salvaguardando nel contempo la tipicità e la diversità delle funzioni presidiate e dei distinti interessi pubblici coinvolti. In linea, peraltro, con quanto previsto dal richiamato codice dell'amministrazione digitale.

3.2. L'obiettivo dell'introduzione di un'unica modalità di archiviazione dei dati della proprietà e della circolazione dei veicoli e finalizzata al rilascio di un

documento unico, va ponderata con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Ciò al fine di scongiurare il pericolo di inutili duplicazioni di sistemi informativi già esistenti e/o di apparati amministrativi che aggravano la spesa pubblica e gli Oneri per i cittadini.

In tale prospettiva se la concentrazione presso il Ministero, al di là dei profili di efficienza del servizio, non appare accompagnato da adeguate ponderazioni in ordine agli eventuali risparmi di spesa **l'assorbimento di oneri organizzativi e gestionali da parte Automobile Club d'Italia**, consentirebbe di utilizzare così tutte le potenzialità ed i margini ulteriori di intervento che tale organizzazione – collocata fuori dal perimetro del conto consolidato della pubblica amministrazione – è in grado di offrire in coerenza con la sua natura e con i fini istituzionali di presidio del settore automobilistico e di erogazione dei relativi servizi amministrativi.

L'ACI infatti, pur se originariamente connotato da natura giuridica privatistica, e' **ente pubblico non economico a base federativa**² (confermata dalla norma di salvaguardia di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 15 del 2004), e ciò nonostante mantenga anche la qualifica di federazione sportiva automobilistica, come tale privata.

In tale contesto la soluzione che appare più efficiente sul piano organizzativo e dell'economicità della gestione appare quindi quella di **incardinare l'archivio unico presso il Pra, che già contiene la maggior parte dei dati, affidando all'ACI la gestione dello stesso e le relative attività di implementazione, senza onere per lo Stato.**

Soluzione che, peraltro, si riconnette a quel principio costituzionale di **sussidiarietà** già richiamato è che meglio sarà declinato con riguardo alle Camere di commercio nel prosieguo di queste considerazioni e consentirebbe, altresì, di concentrare su funzioni regolative e strutture amministrative ministeriali sin qui preposte ai compiti ricordati.

In conclusione, la previsione di cui al ddl 1577 può essere utilizzata per dar vita ad un assetto più funzionale, efficace ed economico, **con un polo operativo pubblico costituito dall'organizzazione dell'Ente strumentale ACI, preposto alla concreta erogazione dei servizi automobilistici sul territorio, con il coordinamento ed il controllo generale delle Amministrazioni ministeriali competenti, garantendo nel contempo risparmi strutturali a beneficio del bilancio pubblico e prevedibili risparmi di spesa per l'utenza.**

In questo caso, come poi si vedrà anche con riguardo a quanto prospettato per le camere di commercio, funzioni affidate ad enti pubblici associativi vengono statizzate in un processo di accentramento nel quale non sono chiariti i benefici economici a fronte dei sicuri sacrifici sul piano dell'efficienza.

² Cfr Cons. Stato, VI, 5 marzo 2012, n. 1230, e ciò in quanto esso riunisce tutti gli AC provinciali e zonali, a loro volta enti autonomi dotati di propria personalità giuridica di diritto pubblico, cui aderiscono automaticamente anche i soci che sono soci dell'Acì

4. OPEN GOVERNMENT

4.1. L'*Open Government* o Amministrazione aperta raccoglie l'insieme degli istituti volti a garantire la trasparenza totale della pubblica amministrazione, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici mediante misure che favoriscano la responsabilità, la performance organizzativa, il controllo diffuso, la semplificazione e la diffusione dell'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, il riuso dei dati, l'interazione e la bidirezionalità³.

Intesa in tal senso l'amministrazione aperta supera la tradizionale dicotomia pubblicità/trasparenza, che già inquadrava la trasparenza quale *quid pluris* sia rispetto alla pubblicità che allo stesso diritto di accesso, imponendo all'amministrazione il dovere di agire correttamente, al di là delle mere prescrizioni formali della norma, nella consapevolezza che la democrazia ha bisogno di un'esplicitazione comprensibile del potere, sino a sottolinearne la capacità di offrire un controllo diffuso sull'organizzazione e l'attività amministrativa, modo per rafforzare la democrazia, nell'ottica di una necessaria democrazia partecipativa⁴.

Gli artt. 41, secondo comma lett. b) e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconoscono espressamente il diritto di accesso nell'ordinamento europeo quale diritto fondamentale e conferma della recezione formale nello stesso del principio del *Open Government* in virtù del quale tutte le determinazioni assunte dalle istituzioni devono essere rese conoscibili, su richiesta di quanti vi abbiano interesse⁵.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (pubblicato nella *G.U.R.I.* 5 aprile 2013, n. 80), entrato in vigore il 20 aprile 2013, reca disposizioni relative al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, con cui è stata data attuazione alla delega legislativa contenuta nell'art. 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), modifica il regime giuridico della

³ In gran parte le esperienze di *e-government* nel nostro Paese hanno un approccio unidirezionale puntando alla informazione nella quale il cittadino resta passivo anziché sull'interazione e la partecipazione attiva e facendo così prevalere la *Vision-transparency open access to government information* sulla *Voice-participation open access to decision-making arenas*.

⁴ Può intravedersi altresì una correlazione con le esperienze straniere più risalenti agli ordinamenti anglo-americani (negli USA *Freedom of information act*-FOIA 1966, *Government in the Sunshine*, 1976, *Electronic freedom of information act*, 1996, per poi virare decisamente verso il programma *Open Government initiative* con l'amministrazione Obama lanciata nel 2008 e quindi *OG Plan* del 2011; nel Regno Unito *Freedom of information act* 2000, ma in senso analogo si sono mosse anche Francia, nel 1978 e la Spagna già dal 1958, che ha addirittura costituzionalizzato il principio di "dell'azione amministrativa, nel 1978), adesso seguite anche dai Paesi dell'America latina (Brasile, Messico, Colombia che hanno introdotto i programmi *Gobierno Abierto*, *Gabinete digital*) sino all'Indonesia.

Gli Stati che hanno intrapreso iniziative di *Open Government* hanno poi aderito all'*Open Government Partnership* (OGP) e, da ultimo, hanno presentato i risultati raggiunti al Summit 2013 di Londra (Si vedano in <http://www.opengovpartnership.org>).

⁵ Sotto altro profilo le iniziative di amministrazione aperta si collegano alle previsioni europee sul diritto ad una buona amministrazione (art. 41 CDFUE), aperta efficace ed indipendente (art. 298 TFUE), ispirata al principio di massima trasparenza (art. 15 TFUE) ed alla prossimità ai cittadini (artt. 1 e 10 TUE) nonché:

- Direttiva 2003/98/CE del Parlamento UE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ed alla

- Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti pubblici detenute dalle autorità del 18 giugno 2009.

trasparenza amministrativa (l. 241 del 1990 e s.m.i., l. n. 69 e d.lgs. n. 150 del 2009) individuandola quale strumento per il contrasto alla corruzione e riconoscendo il diritto alla piena conoscenza dei cittadini delle decisioni pubbliche (*the right to know*)⁶.

4.2. Il decreto n. 33 del 2013 codifica gli obblighi di pubblicità e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, introducendo rilevanti modifiche ed integrazioni al previgente regime, riconoscendo un diritto generalizzato del cittadino di accesso (c.d. civico – *full disclosure*) all'informazione amministrativa ed all'utilizzabilità dei dati, corroborando così i connotati della p.a. quale struttura di servizio per la collettività e le imprese⁷.

Il problema del controllo civico sulla p.a. e della tutela dei diritti di cittadinanza e' stato già da tempo correttamente inquadrato quale effetto della "*progressiva concentrazione nel rapporto amministrativo dei momenti qualificanti della cittadinanza ed alla conseguente formazione di istanze crescenti di democrazia amministrativa*" (A. Romano Tassone, 2002) e reazione al deficit di capacità decisionale della politica ed alla pervasiva diffusione dei fenomeni di corruzione e di malamministrazione.

Com'è noto il decreto legislativo n. 33 del 2013 ha inteso assicurare a tutti i cittadini la più ampia possibilità di assumere informazioni, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni al fine di attuare il "*principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche per la realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino*" ed "*allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*" (Art. 1)⁸.

⁶ La trasparenza totale ed i dati aperti (*open data*) rappresentano in tal guisa sicuri presidi di legalità ed efficienza ai quali le amministrazioni non possono sottrarsi poiché costituiscono la nuova frontiera dei diritti di cittadinanza e della democrazia partecipativa (*democratic value against the democratic deficit*).

⁷ Viene così instaurata una stretta correlazione tra il rafforzamento della trasparenza amministrativa e la normativa anticorruzione che individua la trasparenza totale quale strumento di contrasto alla corruzione in uno dei Paesi più afflitti da questo fenomeno del vecchio continente (*Global Corruption Barometer 2013 - Transparency International's Global Corruption Barometer 2013*) consentendo così all'Italia di adeguarsi alle Convenzioni contro la corruzione dell'Ocse del 1997, a quella ONU del 2003, alle due Convenzioni del Consiglio d'Europa (penale, 1998 e civile 1999).

⁸ Trattati qualificanti della nuova disciplina – sulla base dei principi declinati dall'art. 1 - ossia gli elementi che configurano la trasformazione del quadro giuridico della trasparenza amministrativa sono:

- il diritto a conoscere l'informazione amministrativa;
- l'accesso civico;
- il contenimento con la tutela dei dati personali e la riservatezza della p.a.;
- il riutilizzo dei dati aperti;
- il rafforzamento delle funzioni di coordinamento statale.

Si riconosce, in applicazione del principio generale di trasparenza totale, il diritto di cittadini, formazioni sociali ed imprese a conoscere le informazioni in possesso dell'amministrazione o che riguardano coloro che sono chiamati ai pubblici uffici.

A tal fine vengono codificati ed estesi gli obblighi generalizzati di pubblicazione di una serie articolata di informazioni per le pubbliche amministrazioni, obblighi peraltro accompagnati da vincoli e sanzioni nei confronti degli apparati burocratici.

Il percorso intrapreso dall'ordinamento verso una più effettiva trasparenza delle informazioni, come noto, e' andato ben oltre le norme, pur modificate ed integrate nel tempo, della l. n. 241 del 1990, in un sforzo di produzione di norme speciali - come sovente accade - non sempre tra loro coordinate, ma d'altronde questa caratteristica si rinviene nella disciplina della trasparenza sin dalla sua genesi nel 1990 quando vedono la luce due disposizioni, la prima contenuta nella legge da ultimo richiamata e l'art. 7, terzo comma della l. n. 142 del 1990 che hanno regolato il diritto di accesso in forma differenziata⁹.

Invero il diritto di accesso (artt. 22, commi 3, 1 lettera *b* e 24, comma 3 l. n. 241/90 e s.m.i.) risulta profondamente differenziato dal nuovo diritto di accesso civico.

Ed infatti, quest'ultimo garantisce l'inveramento dell'obbligo di pubblicazione di una serie di documenti negli stessi siti istituzionali delle P.A, sancendo nei confronti di chiunque il diritto ad accedere a tali siti automaticamente e direttamente senza autenticazione ed identificazione¹⁰.

⁹ Giova in tal senso ricordare :

- artt. 2, 12 e 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (codice dell'amministrazione digitale); nonché l'art. 50, comma 1 *bis*, del medesimo decreto, introdotto dal c.d. terzo correttivo (decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235), i quali contengono sia definizioni, sia obblighi di pubblicazione, adesso confluiti nel d. lgs. n. 33/2013;

- l'art. 2 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che riconosce la trasparenza tra i principi generali della disciplina dei contratti pubblici;

- l'art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che intervenendo a modificare l'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ha espressamente correlato il diritto di accesso ai principi dell'imparzialità e della trasparenza, come pure l'art. 21 della richiamata l. n. 69 del 2009, che introduce obbligo delle amministrazioni pubbliche di pubblicare sul proprio sito internet *"le retribuzioni annuali, i curricula vitae, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale, distinti per uffici di livello dirigenziale"*; nonché, a rendere pubblico:

a) un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato *"indicatore di tempestività dei pagamenti"*;

b) i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente;

- l'art. 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che ha offerto una definizione di *"trasparenza"*, qualificata come *'totale'* ancor più ampia di quella sancita dalla disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, riferendola alle informazioni riguardanti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali ed all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità e prevedendo la pubblicazione nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni di tutte le informazioni relative all'organizzazione e all'utilizzazione delle risorse per l'espletamento delle funzioni istituzionali in guisa da inverare l'*"accessibilità totale"*. In tal senso la trasparenza assume la natura di livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) Cost. La medesima normativa all'art. 3 ha indicato tra i principi generali *"la trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento"* e la necessità di assicurare *"la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance"*;

- l'art. 18 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, recante *"Misure urgenti per la crescita del paese"*, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 a norma del quale *"in deroga ad ogni diversa disposizione di legge o regolamento"*, e conseguentemente anche della disciplina sulla riservatezza, ha sancito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare, sui rispettivi siti internet istituzionali il *"nome dell'impresa o altro soggetto beneficiario ed i suoi dati fiscali; l'importo; la norma o il titolo a base dell'attribuzione; l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; il link al progetto selezionato, al curriculum del soggetto incaricato, nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura o servizio"*;

- l'art. 9 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese"*, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 che ha introdotto i dati di tipo aperto e di inclusione digitale, ha prescritto ulteriori obblighi di pubblicazione sui siti *web* istituzionali;

- nonché il già ricordato art. 1, commi 15, 16 e 29, della legge 6 novembre 2012, n. 190, che - nell'ambito di una normativa che unisce misure utili a quelle *"welfare"* - ha dettato i criteri per l'esercizio della delega sulla base della quale e' stato emanato il decreto legislativo n. 33 del 2013.

¹⁰ In caso di omessa pubblicazione può essere esercitato ai sensi dell'art. 5 d.lgs il cd. accesso civico consistente in una richiesta che *"non deve essere motivata"*, ad effettuare gratuitamente tale diritto con possibilità, in caso di inadempienza all'obbligo in questione, di ricorrere al giudice amministrativo secondo le disposizioni contenute nel relativo codice sul processo, d.lgs. n. 104 del 2010 e s.m.i.

Si realizza così un diverso bilanciamento (più orientato a garantire la trasparenza) riguardo ai diversi interessi alla riservatezza (privata e pubblica); un sistema al contempo più favorevole, in quanto determina la pubblicità di alcune categorie di informazioni, indipendentemente dalla richiesta di un istante, e certamente più restrittivo dei modelli ispirati al FOIA, per quanto concerne le informazioni escluse dal novero di quelle indicate dal d.lgs. n. 33 del 2013.

In tal modo, da un lato, ad eccezione delle informazioni sottoposte all'obbligo di pubblicazione, permane il diritto di accesso tradizionale pur con i suoi rilevanti limiti ed esigenze di temperamento con gli interessi alla riservatezza, nel caso delle informazioni previste dalla normativa in esame (circa 270) il bilanciamento e' risolto dal legislatore, in modo diretto e generalizzato ed in tale contesto si innesta la peculiare figura dell'accesso civico .

Sul punto un primo e recente arresto giurisprudenziale¹¹ fornisce utili elementi interpretativi.

In tal guisa, le nuove disposizioni dettate con d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni disciplinano situazioni non ampliative né sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti amministrativi, ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., come successivamente modificata ed integrata.

Il decreto in esame riconosce altresì il diritto al riutilizzo delle informazioni che debbono essere ostese mediante dati aperti (*open data*). Attraverso tale modalità le informazioni vengono rese pubbliche e conoscibili e costituiscono il sostrato per nuove elaborazioni e nuove conoscenze dei comportamenti dell'amministrazione pubblica¹².

Il Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con il Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica, il Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica, il Ministero per la coesione territoriale, la Commissione Indipendente per la valutazione l'integrità e la trasparenza nella PA - CIVIT (adesso trasformata in Autorità nazionale anticorruzione) e con il supporto di FORMEZ PA ha elaborato l'*Action Plan* italiano che ha presentato all'*OGP*. Il documento riassume, in un quadro unitario, le diverse

¹¹ Consiglio di Stato, VI, 20 novembre 2013, n. 5515, in *Foro amm.-CdS*, (II), 2013, 11, 3166 e ss.

Secondo il giudice amministrativo infatti l'accesso ai documenti amministrativi costituisce "*principio generale dell'attività amministrativa, al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l'imparzialità e la trasparenza*", è anche vero che si richiede per l'accesso un "*interesse diretto, concreto ed attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*" e che "*non sono ammissibili istanze di accesso, preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni*", essendo tale controllo estraneo alle finalità, perseguite attraverso l'istituto di cui trattasi (artt. 22, commi 3, 1 lettera b e 24, comma 3 l. n. 241 del 1990 e s.m.i.).

¹² Si realizza così una forma di *conoscenza dinamica* di cui la pubblicità è solo il primo stadio e gli adempimenti nel settore del riutilizzo dei dati aperti costituiscono in tal guisa elemento essenziale per garantire la piena applicazione del decreto n. 33 del 2013. L'*Open data* presuppone che i dati pubblici siano di qualità e questo comporta:

a) che le amministrazioni e i dipendenti pubblici li debbano, formare e custodire;
b) che siano stati realizzati dei processi nel *back office* che garantiscano il ciclo di produzione, di pubblicazione, di manutenzione, di aggiornamento, di riuso, di conservazione e, non ultimo, di oblio.

iniziative intraprese nel campo dell'*Open Government* ed individua le principali linee di sviluppo da realizzare¹³.

L'attuazione dell'*OpenGovernment* appare individuata, per alcuni aspetti, quale tratto qualificante dell'art. 1 del d.d.l. in argomento, ma nella mera prospettiva della digitalizzazione quale modalità di semplificazione delle procedure e dei servizi ai cittadini.

Sembra utile ricordare che come evidenziato dall'*Open Government Partnership - Independent reporting mechanism Italia 2012-13*, (in [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_OGP_IRM_Public_Comment_\(Ita\).pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Italy_OGP_IRM_Public_Comment_(Ita).pdf)), "*l'Italia pur essendo stato uno dei primi Paesi ad aderire ad OGP e ad adottare il piano di azione, presentato nella primavera del 2012 in occasione del primo incontro dell'OGP tenutosi a Brasilia, e' sottoposta a pregnanti critiche sulla capacità di implementazione di tale piano. Il piano di azione presentato dall'Italia è stato così definito«altamente ambizioso e includeva diversi impegni con un alto potenziale; in particolare, gli impegni presi in materia di dati aperti avranno un forte potenziale negli anni futuri. L'Italia può compiere ulteriori progressi negli impegni presi in merito a trasparenza e anti-corrruzione, assumendo così un approccio maggiormente pro-attivo verso l'adozione di una normativa complessiva sull'accesso all'informazione governativa, in linea con gli standard internazionali»*".

Ed in questo senso non sembra che il d.d.l. che pur si pone l'obiettivo di riorganizzare la p.a. produca lo sforzo necessario a far fronte alle alcune evidenziate.

Sotto tale profilo, dai criteri di delega contenuti al summenzionato art. 1 se emerge qualche elemento di attenzione alla strategia del governo aperto, i riferimenti appaiono Comunque timidi, restando nell'ombra proprio la prospettiva della **bidirezionalità, ancora carente nella strutturazione dell'amministrazione digitale ed assente tra i criteri di delega del d.d.l. in esame.**

4.3. Avuto poi riguardo alla delega contenuta all'art. 6 del d.d.l. per l'integrazione dei principi declinati dai decreti nn. 33 ("*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*") e 39 ("*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*") del 2013 - emanati attuazione della delega prevista dall'art. 1, rispettivamente comma 35 e commi 49 e 50, della legge n. 190/2012, recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*", essa aggiunge quelli

A) della "*precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche*"

¹³ Consultabile in <http://www.funzionepubblica.gov.it/media/968937/piano%2011%20aprile%20%20opengovpartnership%20per%20consultazione.pdf>

In tale documento si afferma che la trasparenza "*non è solo un diritto dei cittadini e imprese ma è anche un'opportunità per le amministrazioni, che devono rispondere non solo su "cosa" fanno ma anche sul "come" lo fanno, rendendo accessibili dati sull'organizzazione e sul personale, sui servizi, sui pagamenti, sulle misurazioni e valutazione delle performance. In aggiunta, l'impegno delle PA nella trasparenza e accessibilità fornirà uno strumento per meglio individuare aree di riforma, razionalizzare l'allocazione delle risorse, identificare aree per interventi anti-corrruzione e di semplificazione e favorire il confronto competitivo tra organizzazioni pubbliche*".

B) della *"riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche"*.

Il primo criterio appare invero assai generico, essendo quello della *"precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia"* il compito di ogni normazione delegata. Mentre il secondo risulta parimenti generico e vago, costituendo un problema in materia soprattutto il tasso di elusione e/o violazione degli adempimenti prescritti dalla normativa, piuttosto che quella della riduzione degli oneri.

In altre parole il vero deficit che si registra appare quello applicativo.

Sotto tale profilo l'avvenuto accorpamento tra Autorità nazionale anticorruzione e autorità di vigilanza dei contratti pubblici ed i tempi di rinnovo degli organi hanno inciso sull'attività di vigilanza attribuita All'Autorità. Sicché appare del tutto singolare che piuttosto che optare a rafforzare i meccanismi di *enforcement* il d.d.l. delega miri a ridurre 'oneri' che nient'altro sono che obblighi di trasparenza in favor dei cittadini.

Non e' dato comprendere poi perché la procedura per l'emanazione del decreto delegato sia sottoposta per le fattispecie di cui all'art. 1 del d.d.l. all'apporto consultivo delle competenti commissioni parlamentari - seppur in presenza di opportune previsioni di contingentamento dei tempi - mentre l'emanazione di quelli di cui al presente articolo debbano prescindere da tale fase (e ciò ancorché tale procedura semplificata si vengha nella stesso art. 1 della l. n. 190/2012).

5. DATI APERTI - DIGITALIZZAZIONE

5.1. I Dati aperti (*Open Data*), garantendo il processo di pubblicazione dei dati per il riutilizzo, uniformando la regolamentazione e la condivisione delle procedure, i dati pubblici online, consentendo l'incremento costante di dataset ostesi nell'ottica della promozione e dello sviluppo della conoscenza pubblica, costituiscono la base essenziale per lo sviluppo dell'*OpenGovernment* e della trasparenza totale.

Il decreto legge n.90 del 2014, convertito dalla l. n. 114 del 2014, e recante “*Misure Urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*”, contiene rilevanti innovazioni in materia, mentre tra le iniziative in atto va ricordata l'adozione delle *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico* (2014) con l'obiettivo di supportare processo di digitalizzazione e dematerializzazione attraverso il coordinamento tra livello centrale e locale della PA per lo scambio e la pubblicazione di analoghe tipologie di dati aperti, l'individuazione di ruoli e profili professionali coinvolti in guisa da realizzare la condivisione dei dati ed il rilascio di dati e formati aperti da parte delle amministrazioni pubbliche¹⁴.

In particolare l'art. 24-*quinquies* della normativa da ultimo citata ha sostituito il comma 2 dell'art. 58 del Codice dell'amministrazione digitale¹⁵. L'AgID dovrà provvedere, altresì, al monitoraggio del rispetto e dell'attuazione dell'articolo in questione, riferendo annualmente con apposita relazione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro delegato¹⁶.

Sembra tuttavia opportuno segnalare un qualche scollamento tra la normativa vigente in materia, da ultimo integrata dalle norme sinteticamente richiamate, e quella contenuta nel d.d.l. sulla riorganizzazione della p.a. nella quale gli sparuti riferimenti alla digitalizzazione non ne fanno un cardine della riforma e, come già evidenziato, non fanno emergere la scelta decisa verso il Governo aperto, superando una concezione della digitalizzazione quale mera modalità semplificativa per l'assunzione delle decisioni amministrative.

¹⁴Come noto il riferimento nell'ordinamento europeo alla disciplina in questione si rinviene nella Direttiva sull'informazione del settore pubblico (Direttiva 2003/98/CE), recepita in Italia dal D.Lgs. n. 36 del 2006 e s.m.i. Tale disciplina contiene il principio del riutilizzo alla stregua del quale tutti i documenti pubblici possano essere riutilizzati sia per fini commerciali, sia per scopi non commerciali, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali.

¹⁵ La disposizione rubricata “*Comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni*”, prescrive l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di comunicare tra loro, attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati alle altre amministrazioni mediante la cooperazione applicativa di cui all'art. 72, comma 1, lettera e) del CAD, finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi. Inoltre, l'AgID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le amministrazioni interessate alla comunicazione telematica, dovrà definire entro 90 giorni gli standard di comunicazione e le regole tecniche a cui le pubbliche amministrazioni dovranno conformarsi.

¹⁶ Si dispone altresì che a decorrere dal centottesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione le pubbliche amministrazioni che non individuano, progettano e realizzano i servizi in rete (al fine di migliorare e rendere più efficiente il proprio operato), né predispongono l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo degli stessi, siano soggette a delle sanzioni, così come stabilito dall'art. 19, comma 5, lettera b) della stessa normativa, prevedendo “*una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento*”.

6. CAMERE DI COMMERCIO

6.1. *Sulle disposizioni del d.d.l. "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (A. S. n. 1577): profili generali*

1.1. Una prima questione scaturisce dalla scelta sancita dall'art. 8 (*Definizioni di pubblica amministrazione*) di obliterare del tutto la categoria delle **autonomie funzionali** - come noto ormai consolidata nella legislazione e nella giurisprudenza, anche costituzionale (sent. n. 374 del 2007) - e ricondurre le Camere di commercio nel novero delle «*amministrazioni territoriali*» (lett.c)

La disposizione in esame intende, in generale, approntare un quadro definitorio delle pubbliche amministrazioni, demandando ad un decreto del Presidente della Repubblica (su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze) la redazione di un elenco per ciascuna delle definizioni offerte.

In particolare, la scelta di collocare le Camere di commercio tra le «*amministrazioni territoriali*», arresta un processo evolutivo dell'amministrazione italiana ed attenua il riferimento ai corpi sociali che da esse sono rappresentate, in linea con una chiara traiettoria che sembrano aver assunto le politiche di riforma, anche costituzionale, verso l'accentramento statale e l'assoluta preminenza accordata ai livelli di governo politico, anziché ai corpi intermedi ed alle istituzioni della sussidiarietà in senso orizzontale¹⁷.

Tale scelta refluisce poi anche sull'altra tipologia di autonomie funzionali: le università che addirittura vengono sdoppiate tra «*amministrazioni di istruzione e cultura*» (le università pubbliche) e «*soggetti di rilievo pubblico*» (le università private).

Si propone pertanto di recuperare la categoria delle **autonomie funzionali** tra quelle di cui all'art. 8, primo comma del d.d.l. in argomento.

In subordine, laddove non si ritenesse di contemplare in tale novero la categoria delle «*autonomie funzionali*», si potrebbero inserire le istituzioni camerali alla successiva lett. e) del medesimo comma che reca la definizione di "*amministrazioni pubbliche*".

In tale definizione sono aggregate le categorie individuate dalle lettere precedenti: amministrazioni nazionali (comprendenti quelle statali), amministrazioni territoriali, amministrazioni di istruzione e cultura, alle quali si aggiungono, rimandando estranei ad una puntuale ricomprensione, gli ordini professionali, enti pubblici associativi per molti aspetti assimilabili alle Camere¹⁸.

6.1.2. Ben più rilevanti questioni pone poi quanto previsto dall'art. 9 del d.d.l. rubricato '*abolizione dell'onere del contributo delle imprese nei confronti delle camere di commercio e trasferimento del registro delle imprese*'.

¹⁷ Per ricorrere ad un'efficace sintesi concettuale, appare evidente la controtendenza rispetto a quel processo evolutivo della statualità "*dalla piramide all'arcipelago*" (D'Atena), nel quale prevalgono spinte accentratrici e riduttive delle funzioni delle istituzioni non politiche, delineata dal legislatore negli ultimi decenni.

¹⁸ Ed invero in tale categoria queste ultime già rientrano in virtù delle previsioni dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Il primo comma stabilisce la delega legislativa per la riforma delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura con il preciso obiettivo di delimitare le funzioni delle camere di commercio ed a riformarne il sistema di finanziamento, eliminando - e si tratta di profilo qualificante - il contributo obbligatorio annuale delle imprese.

Si prevede inoltre, con previsione invero indeterminata, che la disciplina transitoria dovrà assicurare *"la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali"*, nonché l'esercizio di poteri sostitutivi per garantire la tempestiva attuazione della riforma¹⁹.

Il terzo comma, infine disciplina, con analoga procedura, l'emanazione di decreti correttivi entro un determinato termine.

La previsione normativa appare modificata rispetto al testo approvato il 10 luglio 2014 dal Consiglio dei Ministri che introduceva, al primo comma, una serie di modifiche alla l. n. 580 del 1993 e s.m.i. con l'obiettivo di elidere dall'ordinamento l'istituzione del registro delle imprese di cui all'articolo 2188 c.c. presso la camera di commercio l'ufficio e di individuare la compagine delle imprese costituenti il sostrato dell'ente camerale - *"espressione del sistema delle imprese"* del territorio, secondo la giurisprudenza costituzionale (sent, n.374 del 2007) - individuate in quelle che hanno la sede legale nel relativo territorio (e quindi senza più alcun riferimento all'iscrizione al predetto registro).

Senza entrare nel merito di tale discrasia (purtroppo divenuta prassi negli ultimi mesi, soprattutto nei decreti legge, e per la quale occorre comunque verificare se un nuovo deliberato del Consiglio dei Ministri e' comunque intervenuto), va sottolineato che la disposizione prevede adesso la delega al Governo, da esercitare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (con ulteriori dodici mesi per disposizioni correttive ed integrative), per l'adozione di uno più decreti legislativi per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

¹⁹ Il decreto dovrà essere adottato, giusta le previsioni del secondo comma della disposizione in argomento, su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata e del parere del Consiglio di Stato, ritenuto acquisito nel caso in cui non pervenga entro quarantacinque giorni dalla ricezione degli schemi di decreto. Di seguito e' poi prevista l'acquisizione dell'apporto consulenziale delle competenti Commissioni parlamentari.

Per l'adozione del/i decreto/i legislativo/i vengono formulati - questa volta più analiticamente rispetto alla versione originaria - puntuali principi e criteri direttivi²⁰.

Si tratta di una scelta che più ponderatamente il Governo ha fatto rispetto all'iniziale testo approvato²¹.

Emerge dalla semplice lettura dello schema normativo all'esame del Senato il contesto, seppur attenuato, di incertezza nel quale si colloca il trasferimento ed il successivo affidamento della gestione del delicato strumento del registro delle imprese, peraltro apparentemente privo di copertura finanziaria²².

6.2 . Considerazioni di tipo finanziario sulla illegittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014 conv. con modificazioni dalla l. n. 114 del 2014 che refluiscano sull'impianto del d.d.l. in esame

6.2.1. Come noto, la norma in argomento disciplina la "*riduzione del diritto annuale delle camere di commercio e determinazione del criterio di calcolo delle tariffe e dei diritti di segreteria*", prevedendo, nelle more del riordino del sistema camerale, che "*l'importo del diritto annuale di cui all'articolo 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive*

²⁰ E specificatamente

- a) eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese;
- b) ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione del numero mediante accorpamento sulla base di parametri basati sul territorio e sul numero delle imprese;
- c) riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale ed eliminando duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie alle sole funzioni istituzionali e circoscrivendo nel tempo quelle non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati;
- d) trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese, con individuazione delle relative modalità di gestione, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente, e avvalimento delle amministrazioni competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo;
- e) riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte, nonché delle unioni regionali e delle aziende speciali, riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi, prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti, definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle medesime camere e delle aziende speciali;
- f) disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali e contempra poteri sostitutivi per garantire la completa attuazione del processo di riforma, anche mediante la nomina di commissari in caso di inadempienza da parte delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

²¹ Il testo, infatti, prevedeva - puramente e semplicemente, senza cioè alcuna ponderazione di impatto finanziario sugli enti pubblici interessati ne sull'Amministrazione statale ed alcuna analisi di fattibilità che ne garantisca il rendimento - il trasferimento del registro delle imprese al Ministero dello sviluppo economico. Ed infatti, la precedente versione prevedeva, al fine di offrire il necessario compendio alla laconica decisione che per l'attuazione (la disciplina) della fattispecie la normativa applicativa, in termini del tutto generici e difficilmente compatibili con le note prescrizioni in materia del Giudice delle leggi, si ricorresse ad un Dpcm al quale spetta di individuare le modalità per il trasferimento e la gestione nonché "*le competenti uffici ai sensi dell'art. 2188 del codice civile, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente*".

²² Infatti, la riduzione del diritto annuale sancita dall'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014 conv. con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, alla quale dovrebbe seguire la eliminazione, lascerebbe destinate alle stesse Camere di commercio risorse comunque rinvenienti dall'art. 18 della l. n. 580 del 1993 e s.m.i., mentre non vengono individuati i costi per l'Amministrazione statale alla quale la stessa deve far fronte per sostenere la gestione dei servizi, anche mediante affidamento a terzi.

modificazioni, come determinato per l'anno 2014, è ridotto, per l'anno 2015, del 35 per cento, per l'anno 2016, del 40 per cento e, a decorrere dall'anno 2017, del 50 per cento"

Si tratta di un'attenuazione dell'originaria riduzione contemplata dal decreto nella versione varata dal Governo, che andrà così a regime dal 2017²³.

Appare in primo luogo evidente che il Governo ha inteso, invertendo chiaramente un iter logico nel quale gli effetti finanziari seguono i nuovi assetti ordinamentali, pur nel rispetto delle previsioni che questi debbono accompagnare, far precedere il 'riordino' del sistema camerale da una consistente riduzione delle fonti di finanziamento dello stesso e questo senza modificarne le funzioni o ridurne gli oneri per le risorse umane o strumentali o regolare, anche transitoriamente, le sorti dei rapporti pendenti.

Tale scelta appare ancor più paradossale in quanto incide, pur lasciando immutata l'autonomia funzionale attribuita agli enti camerali, proprio sui fondamenti dell'autonomia stessa delle Camere che, almeno formalmente, non risulta scalfita, salvo ad essere sostanzialmente destrutturata²⁴.

Giova, infatti, ricordare che l'evoluzione legislativa dell'ordinamento camerale, invero non sempre lineare, ha condotto al progressivo rafforzamento di tale autonomia nel solco del principio sussidiarietà orizzontale delineato dall'art. 118, IV comma, della Costituzione, che **pur non menzionando le autonomie funzionali, costituisce il fondamento del pluralismo associato partecipativo**.

E tale presidio che non può ritenersi oggi vulnerato, in termini impliciti, dalla surrettizia scelta di drastica (e finanziariamente poco plausibile in quanto avulsa da adeguate valutazioni *ex ante*) riduzione delle forme di finanziamento delle Camere di commercio "a prescindere" da ogni valutazione sugli equilibri di bilancio di detti enti.²⁵

²³ Mentre, anche in questo caso innovando rispetto all'originaria versione del decreto, nel d.d.l. di conversione la Camera dei Deputati ha introdotto la previsione che le tariffe e i diritti di cui all'articolo 18, comma 1, lettere b), d) ed e), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, siano fissati sulla base di costi standard definiti dal Ministero dello sviluppo economico, sentite la Società per gli studi di settore (SOSE) Spa e l'Unioncamere, secondo criteri di efficienza da conseguire "*anche attraverso l'accorpamento degli enti e degli organismi del sistema camerale e lo svolgimento delle funzioni in forma associata*".

²⁴ Se, come sosteneva Costantino Mortati, l'autonomia finanziaria degli enti costituisce la '*pietra angolare*' di ogni sistema di decentramento istituzionale (*Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., 906), attenuare, o meglio drasticamente ridurre, l'autonomia finanziaria, peraltro prescindendo da ogni valutazione preventiva sulle funzioni svolte, le dotazioni di risorse umane e strumentali, i rapporti pendenti, postula la negazione di tale autonomia.

²⁵ Inquadramento che, giova ricordarlo, ha ricevuto il riconoscimento anche della giurisprudenza costituzionale (sent. 8 novembre 2000, n. 477) che proprio nel riconoscere l'autonomia propria delle Camere di commercio, ne ha chiarito la natura di "*ente pubblico locale*" dotato di autonomia funzionale, di natura non strumentale, non riconducibile né all'amministrazione statale, né a quella territoriale, in guisa da sancire l'ingresso delle Camere di commercio, a pieno titolo, "*nel sistema dei poteri locali, secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione*".

Appare rilevante richiamare, al fine di chiarire gli obiettivi sottesi alla scarna disposizione in esame quanto precisato dalla nota di commento del dossier elaborato dall'Ufficio Studi del Senato: "*il disegno del governo stabilisce l'eliminazione del diritto annuale a carico delle imprese, la riduzione dei compiti e delle funzioni, il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico delle competenze relative al registro delle imprese (con conseguente individuazione delle modalità di gestione e garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale vigente, e avvalimento delle amministrazioni competenti a livello territoriale con adeguate soluzioni di sostenibilità finanziaria del sistema complessivo), il riordino della disciplina dei compensi dei relativi organi (prevedendo la gratuità degli incarichi diversi da quelli nei collegi dei revisori dei conti, nonché la definizione di limiti al trattamento economico dei vertici amministrativi delle medesime camere e delle aziende speciali) ed una disciplina transitoria che assicuri la sostenibilità finanziaria e il mantenimento dei livelli occupazionali*".

Quanto riportato se evidenzia quale sia l'effettiva portata dell'iniziativa governativa, ben oltre le scarse disposizioni della disposizione in commento, rende chiara, tuttavia, la carenza di un puntuale piano finanziario, sicché la sostenibilità finanziaria è affidata, non ad una pur sintetica valutazione preventiva, ma alla "disciplina transitoria" senza ulteriori parametri, indicatori, analisi.

Per altro verso la scheda tecnica elaborata dal competente ufficio del Senato precisa che, per un verso, la Relazione tecnica al d.l. determina un risparmio per il sistema delle imprese iscritte o annotate nel Registro delle imprese "quantificabile in circa 280 mln di euro per il 2015, 320 mln per il 2016 e 400 mln a decorrere dal 2017, sulla base degli ultimi dati disponibili (2012), che lo cifrano pari a circa 800 mln di euro" La stessa relazione tecnica, tuttavia, conclude "affermando che la norma non comporta effetti negativi sulla finanza pubblica, atteso che le (corrispondenti) minori entrate del sistema camerale possono essere compensate con le riduzioni delle correlate spese dirette alle iniziative e agli interventi da realizzare a valere sulle predette entrate"²⁶.

Del tutto singolare appare, infine, l'inserimento della clausola di salvaguardia che si rinviene al terzo comma della norma in esame ("dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica").

Non si comprende, infatti, come una scelta che trasferisce un servizio come il registro delle imprese dalle Camere di commercio allo Stato **senza predeterminare i costi dell'operazione** e nel contempo dimezza sostanzialmente le risorse disponibili, possa garantire (fermo restando che, soprattutto nel Mezzogiorno, la gran parte degli attuali costi delle Camere di commercio è generata da stipendi e pensioni) l'equilibrio finanziario complessivo.

Conclusivamente, quindi, a meno di prevedere oneri aggiuntivi a carico del sistema delle imprese, in guisa da realizzare un sistema perverso in base al quale, da un lato si intendono ridurre gli oneri a loro carico, dall'altro si preconstituiscono le condizioni per determinarne l'inevitabile incremento, possono quindi prospettarsi profili di incostituzionalità della disposizione in argomento per violazione degli artt. 81, 97 e 119 Cost.

Ne' può ritenersi che tale copertura finanziaria possa essere offerta, ex post, dal decreto attuativo (ancor meno poteva esserlo dal Dpcm previsto dal secondo comma della precedente versione dell'articolo in questione) in ossequio ai principi stabiliti dalla l. n. 196 del 2009 (art. 17 e ss.) e s.m.i. in attuazione dell'art. 81 Cost. Ed in questo senso non sembra dirimente la conclusione della Ragioneria generale che, nel formulare la c.d. "bollinatura" ritiene a tal fine esaustivi i risparmi che la

²⁶ Sul punto la citata Relazione tecnica del Servizio Bilancio del Senato osserva invece che "nella Nota di risposta durante l'esame presso la Camera dei deputati il Governo ha precisato – sempre con riferimento al testo originario della norma – che il fabbisogno per gli oneri inderogabili di personale degli enti camerali è pari a circa 400 milioni di euro, mentre il gettito complessivo del diritto annuale ammonta appunto a circa 800 milioni di euro, ai quali vanno aggiunte le altre entrate previste dall'articolo 18 della legge n. 580 del 1993, che continuano comunque ad affluire alle camere di commercio, per un ammontare di circa 470 milioni di euro aggiuntivi. La Nota afferma, inoltre, che la norma prevede una decorrenza dal 2015: ne deriva che l'attuazione degli interventi già programmati, ed eventualmente impegnati per il 2014, non subiscono pregiudizio, mentre dal 2015 gli interventi verranno programmati nei limiti delle entrate disponibili. Peraltro, in sede di determinazione del fabbisogno del sistema camerale si terrà conto delle nuove disposizioni, prevedendo un eventuale adeguamento del fondo perequativo per far fronte agli eventuali squilibri registrati da talune camere a seguito della riduzione del diritto annuale". Sicché la stessa relazione del Senato **evidenzia il quadro di incertezza finanziaria che accompagna un provvedimento caratterizzato da eccessiva urgenza rispetto alla complessiva portata delle questioni trattate.**

norma consente di conseguire, mentre restano neanche latamente affrontati gli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti camerali²⁷.

Nessun riferimento si scorge all'esistenza di elementi che inducono a ritenere inverata la segnalata situazione di particolare complessità e' dato rilevare nei documenti elaborati dal Governo²⁸.

6.3. Ulteriori considerazioni sulle disposizioni dell'art. 9

6.3.1. Una considerazione a parte merita la previsione contenuta al primo comma lett. c della disposizione in esame alla stregua della quale la normativa delegata deve disciplinare, altresì, la *"riduzione dei compiti e delle funzioni, limitando e individuando in modo tassativo gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale ed eliminando duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie alle sole funzioni istituzionali e circoscrivendo nel tempo quelle non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati"*.

Emerge con nitore il chiaro disfavore per le istituzioni camerali.

Il tenore dello schema di norma, proprio perché preordinato alla *"riduzione dei compiti e delle funzioni"* subordina i criteri della ragionevolezza, della sussidiarietà, dell'appropriatezza e della stessa economicità nel caso di duplicazione con altre amministrazioni pubbliche, i guisa da determinare che in tali fattispecie a perdere la funzione (nella delineata prospettiva di riduzione) sia sempre e comunque la Camera di commercio. E tale approccio appare difficilmente compatibile con i principi costituzionali di organizzazione pubblica.

6.3.2 Il secondo comma della disposizione in esame, modificando profondamente la sbrigativa prospettiva che lo aveva generato, prevede adesso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni e delle commissioni parlamentari, pur introducendo stretti termini per la definizione del procedimento approvativo, sicché può ritenersi accolto l'invito ad una più consistente compartecipazione istituzionale alla riforma della materia.

Ne discende una prima conclusione: la norma risulterebbe **affetta da probabili profili di incostituzionalità per la indeterminatezza degli effetti finanziari sia sugli enti camerali interessati che sulla stessa amministrazione dello Stato**, (con molta probabilità) implicitamente rinviati alla sintesi della normativa delegata (precedentemente non si faceva riferimento ne' alla delega legislativa, ne a quella regolamentare) con la conseguenza di rendere in parte indeterminati gli effetti finanziari per le amministrazioni coinvolte.

²⁷ Ed infatti, giusta l'art. 17, secondo comma, della normativa da ultimo richiamata: *"Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi"*. Mentre solo eccezionalmente *"qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi e' effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi"*. in tal caso *"i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo e' allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che da' conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura"*.

²⁸ Dalle considerazioni svolte discende che i profili di probabile difetto di costituzionalità della norma finanziaria del d.l. n. 90 refluiscano poi su quelle di cui all'art. 9 del d.d.l. in esame.

Sotto altro profilo va osservato che l'evidenziata carenza di copertura finanziaria (ma in tal senso la disposizione va correlata a quella del decreto legge richiamato) **ridonda negativamente sugli equilibri finanziari degli enti camerali.**

In tal guisa, a presidio della normativa delegata della norma del d.d.l., viene posta soltanto la continuità operativa del sistema, **nulla prevedendosi sul contenimento o, almeno, mantenimento dei costi, sul regime delle risorse umane e strumentali ivi impiegate che vengono, conseguentemente, affidati a scelte avulse da qualsiasi valutazione *ex ante*.**

Va poi sottolineato che la (ancora vigente) riforma del titolo V della Costituzione del 2001 - come si è sostenuto pur se con qualche eccesso - avrebbe consolidato ed ampliato la scelta a favore della competenza regionale, compiendo il passo ulteriore di attribuire la materia «camere di commercio» alla competenza esclusiva delle Regioni, sulla base della clausola di residualità di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e ciò nel presupposto che le materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive (tra cui l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il turismo, il commercio) dovrebbero ritenersi assorbite in tale competenza legislativa regionale²⁹.

Al di là della peculiarità della fattispecie richiamata quel che non può revocarsi in dubbio è che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, l'Ordinamento delle Camere di commercio possa essere ritenuto di esclusiva pertinenza statale soltanto in quanto sia ravvisabile la segnalata esigenza "***di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative***".

6.3.3. Parimenti non va dimenticato che l'applicazione della art. 7 della l. n. 131 del 2003 e s.m.i., che si pone quale norma di attuazione diretta dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative e di sussidiarietà orizzontale (principio strutturale dell'ordinamento in diretta correlazione con il precedente art. 5) e nel contesto della quale è esplicitamente previsto riferimento alle '*attribuzioni degli enti di autonomia funzionale*', è stato ritenuto

²⁹ Sul punto il Giudice delle leggi, se ha ricordato che alle Camere di commercio, sono attribuiti compiti che richiedono "*di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale*", e ciò a partire dalla tenuta del registro delle imprese, "*funzione che deve essere esercitata sulla base di una disciplina uniforme, al fine di realizzare condizioni di mercato caratterizzate da trasparenza e stabilità informativa su tutto il territorio nazionale*", ha comunque precisato che a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, è consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio in quanto sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale (così Corte Cost. sent. nn. 88 del 2007, n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003), in simili casi l'intervento statale deve essere proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta (sent. 5 novembre 2007, n. 374).

Conseguentemente, sotto tale profilo, è stato considerato "*congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare – previa intesa con le Regioni – norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali*", mentre è risultato eccessivo, in un contesto in cui "*comunque è la Regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento (art. 37, comma 3, del d. lgs. n. 112 del 1998)*", ad esempio conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale.

dalla Corte costituzionale *non* applicabile alle autonomie differenziate (sent. n. 236/2004)³⁰.

Ebbene non può revocarsi in dubbio che una **drastica riduzione del finanziamento delle Camere di commercio** (come quella operata dal citato decreto legge), ed, *a fortiori*, il trasferimento all'amministrazione dello Stato della gestione del Registro delle imprese (previsto a regime dalle richiamate disposizioni del d.d.l. all'esame del Parlamento) - ammesso e non concesso che siano pacificamente ammissibili senza una modifica espressa della normativa di attuazione costituzionale -, incidono pesantemente sul riparto delle funzioni amministrative prescindendo dal considerare, tra l'altro, la sfera di attribuzione delle autonomie speciali così come declinata dalla stessa giurisprudenza costituzionale³¹.

Ebbene, come segnalato dal Presidente dell'Unioncamere in occasione dell'audizione presso la Camera dei Deputati l'8 luglio scorso ("*Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione in legge del Decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*" - A.C. 2486), **proprio con riguardo alle Camere di commercio della Sicilia tale scelta avrebbe effetti particolarmente critici, tanto da condurle al default già dal prossimo anno**³².

Ebbene in questo caso la Regione, al di là dei profili in precedenza illustrati con riguardo all'attuazione dell'art. 118 Cost., dovrebbe limitarsi a constatare l'avvenuta deflagrazione del sistema camerale regionale.

Conclusione, questa, che appare assai poco plausibile nel vigente quadro costituzionale delle competenze che, peraltro, sul punto non subisce radicali stravolgimenti neanche con il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato di riforma della Parte II, Titolo V della Costituzione (A.S. 1429-A, anche l'atecnico riferimento all'ordinamento "*degli enti di area vasta*", originariamente contenuto nell'ultima parte dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della proposta governativa tra le competenze esclusive dello Stato, e' stato adesso sostituito, eliminando così ogni pur teorica incertezza sulla possibile ricomprensione delle Camere di commercio, con l'espressione '*forme organizzative dei comuni*').

³⁰ Tale conclusione è stata raggiunta con riferimento a quanto prescritto dal successivo art. 11 della medesima normativa di attuazione della riforma costituzionale del 2001 che rinvia al singolo negoziato Stato-Regione ed alla conseguente emanazione delle norme di attuazione dei rispettivi statuti per la regolazione delle fattispecie.

³¹ Peraltro la circostanza che la vigilanza ed il controllo sulle Camere e' ripartito tra Stato e Regioni, anche con riguardo al rispetto degli equilibri di bilancio, determina che ogni scelta che incide su tali equilibri, postulando se non imponendo l'intervento regionale, determina che possa escludersi la pertinenza esclusiva alla potestà legislativa statale.

Ed in questo senso basti ricordare la l.r. n. 4 del 2010 della Regione siciliana che all'art. 3 ha confermato (quanto già previsto dalla l.r. n. 29 del 1995) con riguardo allo scioglimento dei consigli camerali che allo stesso provvede "*con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale:....c) quando non è approvato nei termini il preventivo economico o il bilancio di esercizio*".

³² Come noto, infatti, le Camere di commercio hanno accantonamenti insufficienti a finanziare la corresponsione delle pensioni - che le stesse corrispondono attualmente sulla base degli stipendi - sicché necessitano di un'integrazione annuale a valere sulla parte corrente dei bilanci di circa 23 milioni di euro (esattamente corrispondente alla riduzione stabilita dal citato art. 28 del d.l. n. 90 del 2014 conv. con mod. dalla l. n. 114 del 2014).

7. SOCIETÀ ED ENTI PARTECIPATI

7.1. L'articolo 14 (che reca disposizioni relative al "riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche") prevede un'ampia delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche alla stregua delle procedure per l'esercizio della delega indicato dal precedente art. 12, (comma 1, lett. b) che individua anche i criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione.

Per un verso la disposizione non sembra voler declinare formalmente tra i principi quello di sussidiarietà in senso orizzontale (o sociale) - di cui all'art. 118, ultimo comma³³ - con il conseguente limite della sfera pubblica nello svolgimento di attività imprenditoriali e che impone ai pubblici poteri di favorire le attività esercitate dai privati³⁴.

Discende dal richiamato principio che, salvo il ricorrere di eccezionali e comprovate condizioni nello svolgimento di attività di interesse generale, tra soggetto pubblico e soggetto privato **deve** essere preferito il soggetto privato, poiché, al di là del modulo societario utilizzato e nonostante la sua progressiva ibridazione e strutturazione anomala, le pubbliche amministrazioni possono svolgere attività imprenditoriali solo in quanto ciò sia svolto a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato³⁵. Conclusioni queste che appaiono poi particolarmente gravide di conseguenze per i c.d. affidamenti *in house*.

D'altro verso, la disposizione è focalizzata a regolare **esclusivamente** il pur preminente fenomeno delle **partecipazioni societarie** delle amministrazioni, obliterando del tutto altre forme, invero non meno importanti, di partecipazione delle amministrazioni pubbliche ad organismi di diritto privato (si pensi alle fondazioni di partecipazione o alle associazioni, ma anche ai consorzi etc.)

Si tratta quindi di estendere la portata regolativa della previsione normativa al più complesso fenomeno del partenariato pubblico-privato c.d. istituzionale di matrice europea implica la creazione di "*un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato*"³⁶.

Stante l'obiettivo del d.d.l. di provvedere alla complessiva riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche sembra acconcio prospettare, quindi, **che la disciplina delegata riguardi il complesso delle partecipazioni delle amministrazioni pubblica e non soltanto il pur rilevante settore delle partecipazioni societarie.**

³³ E che concerne proprio tale profilo del principio prevedendo che «*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*».

³⁴Ex multis Consiglio di Stato, par. 25 novembre 2002, n. 3013; Ad.plen 25 agosto 2003, n.1440, Consiglio Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4080, Corte cost. n. 439 del 2008.

³⁵ Mentre resta salvo ed impregiudicato comunque che le amministrazioni pubbliche "*possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni*" (art. 1, primo comma, Dir. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione).

³⁶Si veda il Libro Verde della Commissione europea del 30 aprile 2004, la Risoluzione del Parlamento europeo del 26 ottobre 2006, la Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 5 febbraio 2008, in C 2007-6661.

