



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA
NELL'AMBITO DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEL
DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIORGANIZZAZIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

198^a seduta: martedì 23 settembre 2014

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

I N D I C E**Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni**

PRESIDENTE	Pag. 3, 7, 10 e <i>passim</i>	* ARMAO	Pag. 17
MAURO Giovanni (GAL)	12	* BIGLIO	3, 7
		CERULLI IRELLI	13, 14
		* MEALE	7, 10, 11 e <i>passim</i>

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Associazione nazionale piccoli comuni d'Italia, Franca Biglio, presidente, accompagnata da Vincenzo Papadia, consulente; il professor Agostino Meale; il professor Vincenzo Cerulli Irelli, accompagnato da Emilia Pulcini, e il professor Gaetano Armao.

I lavori hanno inizio alle ore 13,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva per l'istruttoria legislativa nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, sospesa nella seduta del 18 settembre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi prevista l'audizione di esperti, di organizzazioni sociali e di associazioni.

Sono presenti per l'Associazione nazionale piccoli comuni d'Italia (ANPCI), Franca Biglio, presidente, accompagnata da Vincenzo Papadia, consulente; il professor Agostino Meale; il professor Vincenzo Cerulli Irelli, accompagnato da Emilia Pulcini, e il professor Gaetano Armao.

Prima di procedere nei nostri lavori, ricordo che nel pomeriggio è convocato il Parlamento in seduta comune, presso la Camera dei deputati. Pertanto, per avere il tempo di ascoltare tutti i nostri auditi, chiediamo loro di limitare la durata di ciascun intervento a dieci minuti. Resta ovviamente salva la possibilità di depositare presso gli Uffici della Commissione documenti scritti, che verranno poi messi in distribuzione.

Ciò premesso, do subito la parola alla presidente dell'ANPCI, Franca Biglio, ringraziandola per la disponibilità.

BIGLIO. Signora Presidente, desidero ringraziare la Commissione e lei per l'opportunità che ci viene offerta e che ci consente di far comprendere meglio le nostre posizioni. Veniamo dal mondo della periferia, rappresentiamo i piccoli Comuni, che presidiano quasi tutto il territorio nazionale, e portiamo con noi uno spiccato senso pratico. Riteniamo quindi che la saggezza e il buon senso possano consentire la soluzione di tanti

problemi; confidiamo, pertanto, soprattutto nella vostra saggezza e nel vostro buonsenso.

Per noi il buon senso è innato: i sindaci dei piccoli Comuni, infatti, sono proprio coloro che si rimboccano le maniche ogni giorno. In questo periodo – e già da un po' di anni a questa parte – facciamo molta fatica a metabolizzare la valanga di novità di cui siamo continuamente subissati, anno dopo anno, semestre dopo semestre, mese dopo mese. Si profila ora l'ennesimo riordino della materia, che rischia di creare un'ulteriore «disordine» – se mi è consentito utilizzare questo termine –, che aggiunge confusione a confusione, complicazione a complicazione, quando abbiamo invece bisogno, soprattutto nei piccoli Comuni, di una vera semplificazione.

Ascoltando questa mia osservazione si potrebbe pensare di trovarsi di fronte alla prova provata dell'inidoneità degli enti minori a stare sulla scena di questa fase storica, molto difficile e particolare: non è così! Ciò è errato perché gli enti minori sono dei veri e propri «vasi capillari». Questo non è un modo di dire patetico o poetico: vorremmo, davvero, che entrasse nella vostra mente il concetto secondo cui gli enti minori sono dei «vasi capillari», che consentono di raggiungere e quindi di vivificare le periferie e i territori estremi del Paese che, altrimenti, rischiano la totale desertificazione. Questo processo, iniziato addirittura nel 1990, con la legge n. 142, e che continua in modo strisciante, ha fatto sì che, a oggi, la desertificazione sia già in atto, come si può verificare in modo pratico guardando alle catastrofi in atto, dovute allo spopolamento, alla mancanza di servizi, all'incuria e all'abbandono del territorio.

Prima di entrare nel merito del provvedimento, premetto che noi rappresentanti dei piccoli Comuni ci sentiamo indifesi e soprattutto impotenti. Avremmo il piacere di poter lavorare in modo proficuo con voi, per il raggiungimento del bene comune, che deve interessare tutti e non solo i sindaci che sono a diretto contatto con la popolazione. Stiamo sperimentando sulla nostra pelle alcune misure che sono oggettivamente «cervellotiche», prima fra tutte: l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali. Si tratta di un provvedimento studiato a tavolino, con l'unico obiettivo di conseguire risparmi di spesa, che sta trovando però insormontabili difficoltà in sede locale. La legge n. 56 del 2014 – la cosiddetta legge Del Rio o svuota Province – è inapplicabile e irrazionale. Quest'ultimo termine è stato utilizzato dal quotidiano «Italia oggi», che è un giornale economico di grande interesse anche per noi.

A tal proposito, vorrei spiegarmi meglio. Gli strumenti previsti da tale normativa per la gestione associata sono due: la convenzione e l'unione di Comuni. Essi sono obbligatori per i Comuni di pianura che abbiano addirittura fino a 10.000 abitanti. V'invito però a chiudere gli occhi e a trasferirci per un attimo in montagna, nelle montagne del Piemonte, della Lombardia e del Veneto, in cui è condensata la maggiore parte dei piccoli Comuni. È vero che nel caso di Comuni montani il limite previsto è di 3000 abitanti, ma a volte non è possibile raggiungere tale cifra neanche sommando i Comuni di un'intera vallata: bisognerebbe «svali-

care» e andare a sommare le popolazioni dei Comuni di altre vallate. Questa normativa è perciò inapplicabile. Pertanto, chiediamo di organizzare uno specifico tavolo tecnico con l'ANPCI, perché i provvedimenti devono essere calati sul territorio, verificando le conseguenze che essi producono.

Chiediamo, altresì, che venga verificato l'effettivo risparmio derivante da tale norma. Ricordo le dichiarazioni della Corte dei Conti, la relazione della Commissione bilancio del Senato, allegata al decreto-legge n. 138 del 2011. Anche l'ex ministro Giarda ha affermato che le unioni dei Comuni non portano risparmi ma costano di più. Ciò viene inoltre confermato dal fatto che siamo arrivati a 440 milioni di euro di finanziamento statale, pari a circa 900 miliardi di vecchie lire, per mantenere in piedi uno strumento che non crea risparmio, ma costi ulteriori. Mi chiedo quale sia la *ratio* di tutto ciò e se l'obiettivo non sia forse la riduzione del numero dei Comuni italiani, da 8000 a 2500, come sostiene il presidente dell'ANCI Fassino. Vedremo dove si andrà a finire: non vorrei assistere allo sfascio del sistema Italia e sono certa che neanche voi lo volete, perché vi vedo molto attenti e ho fiducia nella vostra consapevolezza.

Il secondo punto che voglio sottolineare riguarda l'idea di definire un ruolo unico della dirigenza, con l'illusione di creare un mercato della dirigenza a gestione centralizzata. Noi pensiamo invece a una dirigenza che si formi e viva nel territorio e resti legata, salvo eccezioni, alla sua struttura di provenienza. Non ci attrae per nulla l'idea di considerare la dirigenza come una sorta di variabile indipendente dal sistema pubblico. Per questo motivo chiediamo di stralciare questi aspetti della materia e di avviare – ripeto – un tavolo tecnico per approfondire questi argomenti e, in particolare, le materie dell'associazione tra enti, del ruolo dei segretari e della dirigenza.

Il terzo punto concerne l'informatizzazione, che rappresenta certamente il futuro ed è necessaria per perseguire gli obiettivi che ci si pone. Temiamo tuttavia, a ragion veduta, gli effetti negativi di un certo fondamentalismo informatico (è una considerazione che dovete tener presente) che non tiene conto del fatto che larga parte del Paese non è ancora adeguata: pensiamo ad esempio agli anziani che vivono in montagna. Dunque, ci vuole gradualità per arrivare a un obiettivo che riteniamo giusto; occorre però tenere soprattutto presente che la maggior parte dei territori soffre del cosiddetto *digital divide*. La banda larga è un'utopia per i piccoli Comuni: non arriverà mai! Bisogna quindi tener conto di tutti questi aspetti.

Un altro capitolo, il quarto, merita una citazione a parte ed è quello dei segretari comunali. Per i piccoli Comuni essi rappresentano la colonna portante di un sistema che riesce ancora a funzionare, e bene. Essi hanno una grande professionalità, che è stata conquistata, anche a fatica, attraverso anni di studio e concorsi certamente non facili ma, soprattutto, è stata acquisita sul campo, grazie anche all'esperienza fatta nei piccoli Comuni. Tanti segretari di grandi, medie o piccole città hanno conseguito la loro esperienza nel piccolo Comune. Ricordo inoltre che si tratta di dirigenti che lo Stato ha selezionato e che tuttora governa attraverso il Mini-

stero dell'interno. Signora Presidente, in senso buono, con rispetto, senza polemica ma, semmai, con quella foga che ci contraddistingue come rappresentanti di un'istituzione che non ha ascoltato perché ha una voce troppo debole e si trova oggi nella sede opportuna per farla sentire: ci rifiutiamo di aderire all'ipotesi dell'improprio ruolo di commissari liquidatori dei segretari per la fascia dei Comuni che rappresentiamo.

Il quinto punto concerne la centrale unica di committenza. Credo che conosciate tutti la vergogna che si è verificata. Come ANPCI avevamo chiesto una deroga e una proroga che abbiamo ottenuto, insieme ad altre associazioni che ne avevano fatto richiesta. Quanto alla deroga, vi è stato invece un leggero cambiamento; l'abbiamo chiesta e sempre ottenuta per gli importi inferiori ai 40.000 euro e per i Comuni fino a 5.000 abitanti. Abbiamo vissuto sempre in questo regime. Ora la deroga è passata per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti. Presidente, la conosco, la seguo, abbiamo avuto modo di parlare anche in diverse occasioni: sono certa che lei capisce tutto questo e vorrei una risposta. Vorrei sapere qual è la *ratio* di tali misure? Dove ci vogliono portare? Unioni e fusioni fino a 10.000 abitanti, cancellando così i piccoli Comuni. Noi temiamo che tutto questo debba portarci proprio lì; altrimenti, una cosa del genere non sarebbe concepibile. Per quanto riguarda la centrale unica di committenza, vorrei rilevare che abbiamo anche problemi pratici. Abbiamo dei dipendenti e degli operai. Se si rompe un rubinetto, dobbiamo rivolgerci alla Consip. Come la mettiamo poi nel caso di una mensa scolastica gestita sul posto con prodotti a chilometro zero? Vorrei ricordare brevemente anche altri problemi quali lo sfalcio dell'erba e lo sgombero della neve, che conosciamo bene visto che in montagna ne abbiamo anche metri.

Il sesto punto riguarda i servizi pubblici, di cui pure si occupa questo disegno di legge. L'ANPCI ribadisce la necessità che siano rispettati i dettami del *referendum* tenutosi nel 2011 e confermati dalla giurisprudenza costituzionale. L'enfasi posta sul principio di concorrenza non può mai lasciare il sospetto di subdole privatizzazioni dei servizi essenziali. In ogni caso, la disciplina dei servizi pubblici locali deve sempre tenere conto della complessità territoriale; abbiamo, infatti, un territorio estremamente variegato e difficile. Non dimentichiamo che i Comuni italiani a forte rischio idrogeologico sono 6636 e i piccoli Comuni 5689, quindi la maggior parte di essi si trova in condizioni di grande dissesto idrogeologico. È necessario pertanto tener ben presente la realtà dei territori periferici e svantaggiati.

Il settimo e ultimo punto riguarda l'ennesima prova di semplificazione, in un groviglio di istituti che si sovrappongono e creano essi stessi ulteriore confusione; mi riferisco, ad esempio, alla DIA, alla Superdia, alla SCIA e al silenzio-assenso. Presidente, questo non è semplificare! Si tratta, infatti, di misure che datano ormai decenni e che, nonostante i diversi restauri, non sembrano produrre i risultati attesi in termini di vera semplificazione e di rilancio dell'economia. La sensazione è sempre la stessa: anziché procedere alla bonifica degli inestricabili grovigli normativi che penalizzano il Paese, si demanda ai privati una sorta di gestione

amministrativa del tipo «fai da te». È un modello discutibile che ottiene risultati concreti non proprio positivi, agevolando i più intraprendenti e svilendo ancora di più l'immagine della pubblica amministrazione. Vorrei ricordare, ad esempio, per far comprendere a che punto siamo arrivati, che dal 2006 a oggi è stata apportata una modifica normativa agli appalti pubblici ogni 35 giorni.

Concludo pertanto il mio intervento ribadendo una richiesta, che arriva dal cuore di 5.689 sindaci: materie come quelle relative alle dirigenze locali, ai segretari comunali e all'associazionismo obbligatorio dovrebbero essere oggetto di specifici tavoli tecnici alla presenza anche dell'ANPCI. Siamo noi i veri addetti ai lavori, perché non ci volete ascoltare?

PRESIDENTE. Vi stiamo ascoltando, in realtà.

BIGLIO. In effetti, non devo dirlo a voi che ci state ascoltando perché sarebbe un po' come il prete che in chiesa non è contento degli assenti e striglia i presenti.

In conclusione, come presidente dell'ANPCI, auspico che queste materie vengano trattate in una revisione organica nell'ambito del nuovo codice delle autonomie, al quale avevamo già lavorato.

Signora Presidente, consegno alla Commissione anche diverse relazioni sul provvedimento in esame, predisposte da tecnici che condividono le nostre posizioni.

PRESIDENTE. Ringrazio la presidente Franca Biglio.

Cedo ora la parola al professor Agostino Meale, professore ordinario presso l'Università «Aldo Moro» di Bari.

MEALE. Signora Presidente, vorrei fare qualche riflessione di sistema sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e, in modo particolare, sui primi quattro articoli.

Si interviene, in maniera forte, sulla legge n. 241 del 1990. Al riguardo, vorrei anzitutto rilevare che, poiché si prevedono interventi già contenuti in altre disposizioni recentemente approvate, si corre il rischio di sovrapporsi a normative già in vigore; penso, ad esempio, al decreto legislativo n. 33 del 2013, che ha previsto l'obbligo di accessibilità totale agli atti e la loro pubblicazione. In questi decreti legislativi, dunque, vengono richiamati una serie di principi, che dovrebbero essere adottati con la delega, che sono già oggetto di norme vigenti e che credo potrebbero sovrapporsi.

Una norma un po' più complessa, secondo me, è quella sulla Conferenza di servizi. Nella legge n. 241, l'unica Conferenza di servizi obbligatoria prevista è la stessa di quella che viene oggi disciplinata dal disegno di legge con l'introduzione dell'articolo 17-bis proposto. L'articolo 14, comma 2, del testo vigente, della legge n. 241, prevede, infatti, che l'unico caso in cui la Conferenza deve essere sempre convocata è quando si fa richiesta di nulla osta, assensi, concerti o pareri (comunque denomi-

nati) e l'amministrazione non risponde. In questo caso è previsto l'obbligo di convocare la Conferenza di servizi. L'ipotesi prevista con l'introduzione dell'articolo 17-*bis* nella legge n. 241 comporta, di fatto, un depotenziamento dell'istituto della Conferenza di servizi che, invece, si intende rinnovare e riformulare. Oltretutto, anche una serie di principi che si prevede di aggiungere relativamente alla Conferenza di servizi sono già presenti nella legge n. 241: ad esempio, la risoluzione delle controversie che viene devoluta al Governo o la questione delle cosiddette «riunioni telematiche». Ripeto, tutto questo è già previsto nella normativa vigente. Da questi primi articoli emerge che forse, più che pensare a degli interventi, bisognerebbe – laddove possibile – rivedere l'intera legge nel suo insieme.

Procedendo in tal modo, s'introducono delle discipline nuovamente particolari e di dettaglio su singoli articoli che mal si conciliano con il resto delle disposizioni vigenti. Faccio un esempio. La disciplina del silenzio-assenso è già molto chiara nell'articolo 20 della legge n. 241; ora si introduce la possibilità che, laddove le amministrazioni non rispondano, l'amministrazione può fare a meno del parere, del nulla osta o del concerto, quindi agisce senza bisogno di chiedere ulteriori atti.

L'articolo 16 sui pareri già prevede una disciplina di questo tipo; è vero che sono pareri, ma in questo caso, ad esempio, vi è una norma – che io auspicherei – molto utile per le amministrazioni. Tale articolo prevede, infatti, che, quando si chiede il parere e questo non viene fornito, l'amministrazione può procedere e il funzionario non risponde degli eventuali danni che vengono causati. Questa disciplina di salvaguardia per il funzionario pubblico è stata inserita nell'articolo 16 proprio per facilitare le amministrazioni a provvedere, anche in assenza di parere. Se non prevediamo ora la stessa norma, dire che l'amministrazione procede comunque nel caso in cui non riceva il nulla osta lascia nel dubbio il funzionario che dovesse sbagliare e poi procurare un danno. Non dimentichiamo, infatti, che l'articolo 2-*bis* della legge n. 241 prevede una responsabilità per danno da ritardo o anche da adozione di provvedimenti illegittimi. Probabilmente, la disciplina dovrebbe essere meglio coordinata.

Un ulteriore aspetto sul quale credo vi sia qualche problema (magari nella relazione scritta sarò più preciso ed esaustivo) è che viene riproposto, come metodo di risoluzione della controversia, quello della maggioranza delle opinioni espresse nelle Conferenze di servizi. Viene detto, infatti, che uno dei principi ordinatori del futuro decreto legislativo dovrebbe essere la decisione a maggioranza delle Conferenze di servizi decisive. Il Governo aveva già prodotto una normativa di questo tipo. Ricordo, infatti, che era stato introdotto l'obbligo di conclusione a maggioranza che, però, nel 2003 era stato dichiarato incostituzionale, sotto un aspetto particolare, dalla Corte costituzionale. Secondo la Corte, il sistema della maggioranza talvolta può andare a pregiudicare il sistema delle competenze e questo non è consentito. Prendiamo l'esempio di cinque Comuni di piccolissime dimensioni e del Comune di Roma: se il Comune di Roma dice di no, l'interesse pubblico prevalente non può essere sovvertito dal-

l'interesse di una minima parte. Il concetto della maggioranza come criterio di decisione, dunque, è stato ritenuto già una volta incostituzionale dalla Corte, tant'è che oggi la norma parla di prevalenza dell'interesse come criterio decisionale. Probabilmente su questo punto bisognerebbe intervenire. Nelle amministrazioni, infatti, vi è il seguente dubbio: come si fa a capire cosa vuol dire prevalenza dell'interesse? I funzionari pubblici non hanno tutti le competenze specifiche per fare questo tipo di valutazione.

Un altro aspetto – che mi permetto di segnalare perché molto importante, anche nell'ambito della delega che verrebbe data – è relativo alla risoluzione delle controversie in caso di dissenso da parte delle amministrazioni. C'è un piccolo contrasto: attualmente l'articolo 14-*quater* della legge n. 241 stabilisce che, nel caso delle Conferenze di servizi, il dissenso viene superato con la prevalenza degli interessi. Se il dissenso viene espresso da un'amministrazione che tutela l'ambiente, la salute o la sicurezza, cioè degli interessi rilevanti, allora la questione può essere spostata alla Presidenza del Consiglio che decide, previa intesa con le Regioni. Questo è quanto prevede la normativa vigente. Nella norma in esame si prevede innanzitutto l'eliminazione di questa fase di superamento del dissenso, perché si dice che, nell'ipotesi di silenzio-assenso (questo aspetto è un po' curioso, andrebbe armonizzato con la legge n. 241), se viene chiesto il parere ad amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute e della pubblica incolumità e queste non rispondono, si può fare a meno del parere. Viene così depotenziata proprio la disciplina prevista dall'articolo 14-*quater*. Oltretutto, mi sembra che ciò non sia possibile perché la tutela di queste categorie normative protette è prevista anche dall'articolo 20 della legge n. 241, dove si prevede che il silenzio-assenso non si applica in caso di provvedimenti che riguardano l'ambiente, la salute e la sicurezza.

In realtà, l'unico punto ulteriore che mi permetto di segnalare è che, nel caso in esame, non vi è una disciplina specifica (presente invece nella legge n. 241) che riguardi la VIA, la VAS e l'autorizzazione integrata ambientale. Attualmente, infatti, i pareri VIA, VAS e AIA non sono sostituibili con il silenzio o con altre tipologie alternative. Tutto questo nella delega non c'è. Sembrerebbe che qualunque provvedimento di competenza di questo tipo di amministrazioni possa essere superato semplicemente con il silenzio: questo mi sembra un po' in contrasto con l'ordinamento e con la disciplina che si intende tutelare (la tutela dell'ambiente, dei beni culturali e quant'altro).

Ci sono altre cose che potrebbero essere segnalate, ad esempio, per quanto riguarda l'autotutela. Il problema secondo me più importante è che nell'articolo 5 si introduce, come autotutela, il limite che l'amministrazione può agire in autotutela, nel caso della SCIA o della DIA, solo quando c'è un pericolo di danno per l'ambiente e per il patrimonio artistico e culturale. Tale previsione, secondo me, è un po' pericolosa perché non si considera che molto spesso (è una realtà con cui bisogna confrontarsi) il controllo che le amministrazioni fanno sulle attività per le quali è

consentita l'autocertificazione è un controllo a campione, secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. Ciò significa che molto spesso l'amministrazione non controlla la SCIA, la DIA e gli atti conseguenti. L'autotutela oggi consente all'amministrazione, anche a distanza di tempo, una volta che si accorga che il soggetto non aveva all'epoca i requisiti o non aveva ciò che era necessario per svolgere l'attività economica o per aver costruito, di agire in autotutela. Bene, con questa disposizione s'inserisce un limite all'autotutela, cioè si dice che l'autotutela può essere esercitata solo nel caso di un danno per l'ambiente o per il patrimonio culturale; in tutti gli altri casi, quindi, si lascia ferma e libera l'attività del soggetto privato.

Mi permetto di segnalare che il vero problema (anche se non è un aspetto disciplinato dal decreto) è che s'intende ridurre il termine del procedimento amministrativo. Posso assicurarvi però che già il termine di 30 giorni, attualmente previsto, è abbastanza ridotto per le amministrazioni. Non devo ricordarvi, perché lo sapete meglio di me, che questa norma, che ha carattere generale, per quanto riguarda i termini si applica anche agli enti locali. Il problema che andrebbe risolto è che, molto spesso, quando le pubbliche amministrazioni chiedono un parere vincolante (ad esempio all'Azienda sanitaria locale o all'Autorità di pubblica sicurezza), questo parere non arriva entro i termini previsti e non esiste nessuno strumento per sollecitare le amministrazioni alle quali è stato chiesto il parere, se non l'attivazione di procedure di segnalazione o di denuncia disciplinare del dirigente, strumento al quale fra amministrazioni oggettivamente non si ricorre. Bisognerebbe probabilmente inserire un termine obbligatorio o perentorio anche per quelle amministrazioni che tutelano un interesse rilevante. Il vero nodo oggi è che per le pubbliche amministrazioni nei procedimenti monostrutturati singoli il termine di 30 giorni comporta più che altro un problema di organizzazione, ma basta che queste si rivolgano all'esterno per chiedere un parere per non riuscire più a rispettare quel termine.

PRESIDENTE. Anche se fosse un termine perentorio, occorrerebbe prevedere una sanzione, altrimenti diventerebbe un termine ordinatorio.

MEALE. La sanzione sarebbe assolutamente necessaria.

PRESIDENTE. L'unica sanzione che può affliggere la pubblica amministrazione è quella dell'insignificanza del loro parere nel procedimento amministrativo. Ma questo può essere strumentalizzato.

Per quanto riguarda i suoi interessanti rilievi circa la necessità di contestualizzare la nuova disciplina in quanto cade, ovviamente, in un settore che per molti versi è già normato, il problema non è soltanto che esiste una norma, ma che esistono anche una logica e un fine che ispiravano quella norma. Vi è pertanto il pericolo di creare confusione proprio perché si rischia di sovrapporre logiche diverse.

MEALE. Se me lo consente, signora Presidente, vorrei aggiungere che prima di venire qui ho letto il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, il cosiddetto «Sblocca Italia», che è pendente alla Camera dei deputati, e ho rilevato che il testo reca ulteriori modifiche alla Conferenza di servizi. Si interviene, infatti, per modificare gli articoli 14-*ter* e 14-*quater* della legge n. 241 del 1990. Alla luce di ciò, al di là del coordinamento che spetta al legislatore, è chiaro che essendoci ulteriori modifiche, il rischio è che questa o quella norma risulti superata proprio in forza di quelle modifiche; quindi in questo senso ha perfettamente ragione.

PRESIDENTE. Se non si ricondurrà il tutto a un fine condiviso, non si andrà da nessuna parte. Dovremmo domandarci se una riforma della pubblica amministrazione oggi debba continuare a fondarsi sul modello del controllo preventivo di legittimità o se – come potrebbe pensarsi, giustificarsi e intuirsi sulla scorta di alcune norme (dall'allargamento del silenzio-assenso all'autotutela soltanto in quei casi) – si debba ragionare di un'evoluzione verso un modello altro in cui il controllo diventi successivo. Forse è questa la vera discussione che dovremo affrontare insieme al Governo; poi, sulla base della logica che si sceglierà, dovremo rimettere a sistema e riportare a un unico fine il resto delle norme che già esistono e di quelle che vengono introdotte, rendendole interpretabili e applicabili.

MEALE. Il controllo successivo, per chi studia il diritto amministrativo, non si è rivelato un buon esperimento dal 1997 in poi, perché è un controllo che si effettua quasi sempre, come anche in questo sistema della valutazione delle *performance*, quando ormai il danno si è prodotto. Per fare un esempio banale, si prenda il caso di chi bandisce un concorso, in seguito al quale vengano assunte dieci persone. Se in un secondo momento emerge che quel concorso non avrebbe dovuto essere indetto, è chiaro che essendo state ormai assunte quelle persone, a quel punto il controllo preventivo diventerebbe antistorico e verrebbe superato, perché l'amministrazione non potrebbe più agire.

Qui si apre un altro discorso, riferito agli enti locali, sull'abolizione degli organi di controllo interno, come nel caso dei segretari comunali. Anche in questa situazione, una volta gli organismi interni avevano una funzione di controllo, che non era preventivo, ma quantomeno si verificava all'uscita ed era volto a stabilire se il provvedimento avesse o meno una sua legittimazione. Come sapete meglio di me, nel momento in cui si è attribuito al sindaco il potere di nominare il segretario comunale, è chiaro che quest'ultimo si senta in linea di principio vincolato, se l'alternativa è non essere convocato o essere collocato in un elenco ad esaurimento. È chiaro che, se si nomina un soggetto che si controlla direttamente e poi lo si manda a casa, il controllo non è più quello di una volta. Questo aspetto peraltro non può essere superato facilmente con il sistema delle autonomie, in quanto oggi è difficile, se non impossibile, pensare che lo Stato possa controllare gli enti locali anche sulla legittimità degli atti, come avveniva con gli organi di controllo. È evidente

che ora il discorso va allargato e condiviso; va trovata una soluzione di controllo successivo ma realmente efficiente, perché quello attualmente in vigore non lo è.

PRESIDENTE. È una professionalità che la pubblica amministrazione ancora non possiede, perché è un altro mestiere.

MAURO Giovanni (*GAL*). Presidente, mi chiedo se un sistema sanzionatorio diverso, che responsabilizzi per definizione i comportamenti di chi rappresenta in quel momento la pubblica amministrazione, non possa risolvere questo problema.

Per tornare al suo esempio, chi bandisce il concorso, sapendo che ne potrebbe pagare le conseguenze, sarebbe meno superficiale nell'indirlo, perché non credo possa essere contrastato il principio per cui il controllo *ex post* accelera molto l'attività della pubblica amministrazione. Professor Meale, con un sistema sanzionatorio adeguato potremmo sopperire, a suo parere, a questo *deficit*?

MEALE. Senatore Mauro, non è bello imporre le norme solo con le sanzioni. Il problema è che le sanzioni sulla carta ci sono, perché ad esempio il Testo unico sul pubblico impiego (decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), aggiornato con la riforma attuata con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ha introdotto, agli articoli 55 e seguenti, un attento sistema sanzionatorio disciplinare. Inoltre un'altra norma vigente prevede che il dirigente, laddove non attivi il procedimento disciplinare di recupero, ne paghi le conseguenze. Vi è dunque un sistema sanzionatorio abbastanza efficiente. Il problema, però, è che purtroppo, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, sono davvero pochi i casi in cui questo sistema sanzionatorio viene utilizzato, anche perché la conseguenza giuridica del cosiddetto danno erariale – cioè quella di poter richiedere un indennizzo – è un ulteriore elemento, se non carente, quanto meno difficile da verificarsi.

MAURO Giovanni (*GAL*). Mi riferivo a un altro aspetto. Se un dirigente rilascia una concessione edilizia dopo che un professionista ha redatto un progetto dichiarandone la conformità a tutte le norme ambientali, tecniche e amministrative di un dato Comune, il professionista sa che può essere sospeso dall'albo dei professionisti nel caso in cui non abbia rispettato le procedure previste. Si tratta di un sistema sanzionatorio a catena che tocca vari aspetti. Forse in riferimento al personale rende meno, ma è applicabile alla stessa maniera.

Con la legge Bassanini si è attribuito tutto il potere ai dirigenti, mentre ora stiamo ragionando su come assolvere i dirigenti dalle responsabilità (lei poc'anzi faceva riferimento al dirigente che teme di essere condannato dalla Corte dei conti a pagare un risarcimento). La necessità di trovare un punto di convergenza, cui accennava la Presidente poco fa, riguarda anche questa filosofia di fondo. Personalmente, sono dell'idea che un dirigente,

che è avulso dall'organo decisionale politico, che possa assumere le decisioni amministrative al meglio, debba avere poteri e responsabilità. È chiaro però che, con un'accelerazione dei processi di formazione della volontà dell'ente, che riguardano anche i cittadini (il cittadino contraente è infatti il coprotagonista del procedimento), possiamo compiere una piccola rivoluzione.

Vorrei che la riforma di cui parliamo fosse davvero un fatto innovativo. Se riuscissimo a spostare il baricentro della decisione e il momento della formazione dell'atto, prevedendo questa corresponsabilità e quindi le debite sanzioni, penso che si potrebbe creare un'accelerazione notevole, come ad esempio nel caso della Conferenza di servizi, cui il nostro auditò ha accennato.

MEALE. Comunque, vi sono già molte norme che riguardano questo aspetto, nel caso di false certificazioni o di danno da provvedimento. Ripeto, su queste fattispecie le norme esistono. In precedenza, però, parlavamo del controllo sull'attività amministrativa corrente e sulle delibere di tipo gestionale o di indirizzo; anche da questo punto di vista, esiste già una serie di norme repressive.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che tra breve ci dovremo recare alla Camera dei deputati per i lavori del Parlamento in seduta comune. Non so quindi se sarà possibile rivolgere qualche domanda al professor Cerulli Irelli e al professor Armao. In ogni caso, chiediamo ai nostri ospiti la loro disponibilità, nel corso dell'esame del provvedimento oggetto dell'indagine conoscitiva, a un riscontro puntuale su singole questioni e non solo un punto di vista generale sul disegno di legge in sé e sulle questioni più rilevanti.

MEALE. Presidente, sono a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Do dunque la parola al professor Cerulli Irelli.

CERULLI IRELLI. Signora Presidente, mi limiterò ad alcune osservazioni su determinate norme dell'Atto Senato n. 1577, segnatamente su quelle di cui al Capo I («Semplificazioni amministrative») e su quelle di carattere generale di diritto amministrativo, nonché sulle norme riguardanti gli uffici territoriali del Governo e le camere di commercio. Interverrò molto brevemente e poi lascerò alla Commissione un testo scritto con alcune proposte puntuali.

Per quanto riguarda i principi generali contenuti nell'articolo 1 del disegno di legge in esame, credo ci possa essere una generale condivisione. Si tratta di principi che, tra l'altro, ci portiamo dietro da molti anni e che soltanto in piccola parte abbiamo realizzato nella legislazione positiva; è quindi bene ripeterli e tutti auspichiamo che questa delega vada a buon fine.

Per quanto riguarda la Conferenza di servizi (articolo 2), che è un punto fondamentale del funzionamento delle nostre amministrazioni, abbiamo una legislazione che risale alla legge n. 241 del 1990 e che non ricordo quante volte sia stata modificata (alcune volte vi ho contribuito anch'io quando sedevo in Parlamento). Si tratta comunque di un istituto di grandissima diffusione, tanto che solo qualche giorno fa, alla Funzione pubblica, mi hanno detto che ci sono circa 800.000 casi di Conferenze di servizi in un anno (probabilmente il sottosegretario Angelo Rughetti conosce il dato con maggiore precisione). Si tratta semmai di individuare in quali casi la Conferenza di servizi serve, ovvero nei casi di procedimenti complessi, in cui effettivamente è in gioco una pluralità importante di interessi pubblici. Negli altri casi il problema da porsi è un altro, ovvero ridisciplinare i procedimenti, aspetto sul quale anche la delega interviene. I procedimenti meno complessi vanno ridisciplinati tagliando le presenze procedurali inutili. Vi sono, infatti, amministrazioni (ad esempio quella dei beni culturali) presenti dappertutto, anche nei procedimenti più piccoli, che riguardano piccoli interventi sul territorio.

PRESIDENTE. So di cosa parla.

CERULLI IRELLI. Non può essere così. Dunque, nel contesto di una disciplina generale dei procedimenti più semplici, vanno sfrondate gli interessi pubblici inutili, che comportano aggravii procedurali. Negli altri casi, quando la Conferenza di servizi serve, essa è utile davvero. Dunque, il testo prevede utilmente un taglio e una riduzione dell'ambito della Conferenza di servizi, ancorandola alla complessità dei procedimenti: questo sarà un compito affidato al successivo decreto legislativo.

Allo stesso modo, vengono individuati i casi in cui si può usare lo strumento telematico, perché non è detto che esso sia sempre utile. Quando i procedimenti sono veramente complessi e c'è bisogno di un confronto diretto tra amministrazioni, quando si tratta di questioni delicate (penso al caso dell'ILVA di Taranto, per citare l'esempio da tutti richiamato), il confronto diretto tra amministrazioni – carte alla mano – è da ritenere necessario.

Quali sono i problemi? Innanzitutto accade spesso che le amministrazioni invitate alle Conferenze non rispondano. Occorre dunque individuare dei termini stretti per la risposta delle amministrazioni; ciò è scritto anche nella delega, ma ritengo vada detto in maniera più chiara (a tal proposito ho predisposto dei testi, se possono essere utili). Inoltre, qualora le amministrazioni non rispondano, tale comportamento deve essere considerato come un assenso, punto e basta. In questo caso occorre un termine stringente per la conclusione dei lavori, perché la Conferenza di servizi può concludersi positivamente o negativamente (non è detto si debba sempre concludere positivamente), ma deve comunque concludersi con una determinazione espressa, positiva o negativa che sia. Lo scandalo è che spesso tali Conferenze non arrivano a una conclusione. Ci sono Conferenze di servizi che vanno avanti per anni (anche quattro, cinque), nonostante il

termine di legge sia di 180 giorni (nel caso delle energie rinnovabili, ad esempio). Si tratta di un termine già molto lungo, che però nessuno rispetta e si va avanti per anni. Vanno introdotti termini estremamente stringenti e precisi per la conclusione, positiva o negativa che sia, e se le amministrazioni non rispondono tale comportamento va considerato come un assenso.

Si pone poi il problema relativo ai famosi interessi privilegiati o sensibili: i soliti importantissimi interessi, quelli relativi al paesaggio, alla tutela dell'ambiente, alla salute e così via. La soluzione prevista dalla legge n. 241 del 1990 è sbagliata, sono anni che lo diciamo. Secondo tale soluzione, se un'amministrazione esprime un diniego su un interesse preminente, si bloccano i lavori della Conferenza di servizi, non si riesce ad arrivare a una conclusione positiva e non si riescono a mediare gli altri interessi, salvo la possibilità del ricorso al Governo. Non ho con me i dati in proposito, ma tale ricorso non si è verificato quasi mai, è rarissimo, anche perché non è compito dell'Esecutivo risolvere i problemi specifici di singole Conferenze di servizi. Si pone, innanzitutto, un problema politico. La mia opinione – che è abbastanza diffusa – è che non esistano interessi insuperabili: tutto si media e tutto si può mediare. Gli interessi pubblici si scontrano tra loro in una relazione dialettica e, caso per caso, si vede qual è l'interesse preminente. Occorre proceduralizzare questo fatto: quando si esprime un diniego su un punto o su un interesse considerato preminente, bisogna stabilire un procedimento, che consenta una successiva valutazione tecnica. In questo caso dobbiamo studiare un meccanismo che non sia quello di mandare la questione sul tavolo del Governo, ma che potrebbe consistere, ad esempio, in una valutazione tecnica di rango superiore, affidata a una commissione, istituita presso la Presidenza del Consiglio o presso il Ministero delle infrastrutture, che possa rideterminare la valutazione degli interessi. Il problema dei soggetti che operano è quello di non avere risposta e anche di non avere un luogo in cui le valutazioni tecniche possano essere effettuate. Dobbiamo quindi affermare il principio che non esiste un diniego dirimente, sancendo al contempo il principio che per la valutazione di interessi importanti o preminenti occorre prevedere un secondo *step* di valutazioni, in esito al quale può prodursi una determinazione negativa, in quanto prevalgano gli interessi negativi, oppure positiva, in quanto gli interessi negativi sono superati in relazione a una più ampia valutazione degli altri interessi in gioco. Tutto ciò deve sempre avvenire sulla base di termini stringenti. Il termine deve, infatti, essere rispettato. Il cittadino e l'impresa hanno diritto di avere un risultato, positivo o negativo che sia. Questo è il punto politico più importante di tutti.

Per quanto riguarda l'articolo 3, credo vi sia un errore nel testo. Tale articolo attiene alla legge n. 400 del 1988 – la legge generale sull'azione del Governo – e non alla legge n. 241 del 1990. Esso concerne, infatti, l'attività del Governo e i rapporti tra amministrazioni nella redazione degli atti legislativi o normativi e degli atti amministrativi generali. Non voglio fare troppe critiche ma, quando si parla dell'articolo 17 all'inizio della norma ci si riferisce, ovviamente, all'articolo 17 della legge n. 400, perché

l'articolo 17 della legge n. 241 si riferisce a tutt'altro. Sarebbe dunque opportuno inserire nella legge n. 400 come articolo 17-ter tale norma che risolve il problema dei rapporti tra Ministeri nella redazione degli atti normativi. Al riguardo, ritengo vi siano soltanto alcune correzioni testuali da fare rapidamente. È giusto il termine dei 30 o 60 giorni, a seconda del tipo di interesse; eliminerei però la seconda proposizione del secondo comma, che prevede che, in caso di mancato accordo, la decisione spetti al Presidente del Consiglio; ciò è perfettamente inutile; 30 giorni sono 30 giorni, punto e basta; se i 30 giorni passano, c'è assenso, la proposta dell'amministrazione proponente passa e va in Consiglio dei Ministri o comunque dove deve andare. Va poi eliminato il quarto comma di questo articolo che si riferisce a un contesto diverso, cioè ai silenzi-assensi della legge n. 241, che riguardano i procedimenti amministrativi puntuali, mentre questa norma riguarda la redazione degli atti normativi del Governo.

Quanto all'articolo 4, rilevo la necessità di intervenire sulla SCIA, che è molto importante e copre una quantità enorme di attività. Il problema però è che una serie di misure predisposte dagli ultimi Governi Monti e Letta – anche se aveva già cominciato Berlusconi – contengono una serie di norme che dicono che tutte le attività di autorizzazione, nulla osta e consensi, comunque determinate, sono sottoposte a SCIA «salvo che»; non si sa tuttavia quali siano queste attività. Questo testo dice opportunamente che il decreto legislativo deve stabilire quali sono le attività sottoposte a SCIA, quelle dequotate dal regime autorizzatorio e sottoposte a semplice segnalazione. Questo è molto importante e deve essere fatto.

Signora Presidente, a mio avviso, vi sono ancora due problemi riguardo all'articolo 4. Il primo è che questo testo lascia intatto l'articolo 19, norma base della legge n. 241, che va invece ritoccato. Nel testo della delega aggiungerei quindi un punto che consente al Governo di intervenire sull'articolo 19 che è un po' troppo pesante. Esso contiene, ad esempio, una norma sull'autotutela a fronte di atti SCIA, la quale francamente, non si sa perché sia presente, dal momento che l'atto SCIA non è un provvedimento amministrativo e non ha bisogno di alcuna autotutela.

C'è poi un secondo problema più delicato. Succede, infatti, che in molteplici casi di SCIA rimangano fermi i pareri, i nulla osta o gli altri atti preliminari. In sostanza, la SCIA serve a poco perché, in realtà, il cittadino deve aspettare gli altri atti. Ad esempio, il centro storico di Roma, situato dentro le Mura aureliane, è interamente sottoposto – come è giusto – a controlli della sovrintendenza. Tutte le attività di carattere edilizio sottoposte a SCIA – che sono tante e vanno dal rifacimento di finestre ai tetti, coinvolgendo anche piccole attività – passano per il parere della sovrintendenza. Pertanto, la pratica di SCIA che si presenta al Comune rimane ferma in attesa del parere della sovrintendenza che in molti casi tarda di mesi. Questo avviene in tanti settori. La proposta potrebbe allora essere quella di prevedere, come principio base e come regola, che le attività soggette a SCIA non necessitano di ulteriori provvedimenti, pareri, nulla osta o atti di assenso di altre amministrazioni, salvo i casi – che possono individuare il Parlamento nella delega e il Governo nel decreto legi-

slativo – in cui si pone un problema che deve essere affrontato anche attraverso atti preliminari. Faccio un esempio molto semplice, prendendo come spunto un intervento edilizio, anche minore, in un palazzo storico, come Palazzo Borghese. In un caso del genere è chiaro che anche lo spostamento di una parete interna può avere una sua incidenza; una SCIA di questo tipo è altra cosa rispetto a una SCIA di un palazzo qualsiasi pur situato nel centro storico di Roma. Nella legge e, soprattutto, nel decreto legislativo, si possono quindi individuare dei criteri per poter distinguere i vari casi, ferma restando la regola che la SCIA copre tutto.

Quanto all'articolo 5, ritengo che l'autotutela vada bene. Segnalo però che l'articolo 1, comma 136, della legge finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 2004), prevede un caso di annullamento d'ufficio basato solo sul criterio del recupero delle somme in caso di erogazione. Sopprimerei questa norma che comunque dovete tenere in considerazione, nel senso che essa prevede un caso di autotutela più aperto perché, «al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche, può sempre essere disposto l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso». Vi è dunque un ampliamento del potere di autotutela che in qualche modo è in contrasto con quanto previsto nel provvedimento.

Credo debba essere prevista anche una norma, sempre in termini di autotutela (tornando alla Conferenza di servizi, un punto importantissimo), relativa alle amministrazioni che non hanno partecipato alla Conferenza e che esercitano successivamente (dopo che la Conferenza ha svolto la sua attività) il potere di autotutela. Questo succede nella pratica, ma non è assolutamente accettabile. Quindi bisogna prevedere una norma limitativa, a proposito della Conferenza di servizi o a proposito dell'autotutela, che renda impossibile questa prassi.

Inverò alla Commissione un testo scritto, anche sulle altre norme.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Cerulli Irelli.

Do ora la parola al professor Gaetano Armao.

ARMAO. Signora Presidente, ringrazio anzitutto la Commissione per l'invito. Ho già prodotto un testo scritto in stesura provvisoria; entro domani sarà formulato in versione definitiva.

Vorrei svolgere alcune brevi considerazioni a compendio di quelle già svolte dalla professoressa Sandulli e dal professor Cirulli Irelli, che ho avuto l'opportunità di ascoltare e che condivido *in toto*. Farò alcuni riferimenti su alcuni capi e non una trattazione complessiva sul disegno di legge, partendo tuttavia dal richiamare anche i profili concernenti la legalità sostanziale dell'amministrazione, che alcune audizioni precedenti a questa hanno già evidenziato, con particolare riguardo al tema dei segretari comunali. Sarebbe troppo ampio esaminare la questione della legalità sostanziale dell'amministrazione locale, però il venir meno dei controlli di legittimità, il depotenziamento prima e il venir meno poi della figura del segretario comunale, di fronte all'innalzamento consistente dei costi per

l'accesso alla giustizia amministrativa, devono far preoccupare, in assenza di formule di risoluzione alternativa delle controversie tra cittadini e pubblica amministrazione. Un esempio è rappresentato dal costo per la tutela giurisdizionale nei confronti del diniego di accesso agli atti amministrativi, che è di per sé emblematico dell'esigenza di rispondere alla domanda di legalità sostanziale nella pubblica amministrazione, che la riduzione di presidi interni alle amministrazioni e l'innalzamento dei costi di accesso alla giustizia amministrativa rischiano di compromettere. Su questo punto, rinvio ad alcune considerazioni che ho fatto nello scritto.

Parimenti mi permetto di evidenziare che il disegno di legge manifesta taluni profili di marcata scelta verso l'accentramento e verso la statalizzazione di funzioni attribuite a enti pubblici dissociativi, come l'ACI o le Camere di commercio, avuto riguardo alle questioni concernenti il PRA e il registro delle imprese. Su questo scenderò più avanti nel dettaglio.

Altro profilo. Manca completamente una previsione che riguardi la salvaguardia delle competenze delle Regioni a Statuto speciale: la contempla la legge n. 241 e l'hanno sempre contemplata le norme sull'organizzazione della pubblica amministrazione, in ragione delle attribuzioni delle Regioni a Statuto speciale. Non vorrei che il disegno di legge di riforma costituzionale in qualche modo dia per scontato quanto già votato dal Senato con riguardo all'attribuzione della materia del personale e dell'organizzazione delle amministrazioni regionali; ma allo stato, a Costituzione vigente, le Regioni speciali hanno potestà legislativa primaria, sicché, pur di fronte alle evidenti e marcate distorsioni che sono state evidenziate, sarebbe bene a mio avviso, al fine di salvaguardare l'effettiva incidenza e capacità di modifica di comportamenti e di soluzioni inadeguate, conformare le prescrizioni del disegno di legge all'attuale assetto costituzionale e non a quello, seppur auspicato, che il disegno di legge di riforma costituzionale ha delineato (la riforma dell'articolo 117, a voi ben nota).

Mi sono permesso, al fine di sottolineare la portata di queste considerazioni che mi date la possibilità di svolgere, di digitare sul testo del disegno di legge n. 1577 quattro espressioni: «sussidiarietà», «governo aperto», «buona amministrazione» e «trasparenza totale». Si tratta di temi di assoluta preminenza nella riforma dell'amministrazione. Ebbene, non ricorrono mai la parola «sussidiarietà» e le espressioni «buona amministrazione» (faccio riferimento all'articolo 41, cioè al diritto alla buona amministrazione, della carta europea dei diritti fondamentali), «governo aperto» (tematica di assoluta preminenza) e «trasparenza totale» (sebbene il decreto legislativo n. 33 del 2013 sia stato ulteriormente integrato da più recenti interventi legislativi). Sotto questo profilo vi è certamente l'esigenza di ricomprendere nel novero dei criteri di delega anche riferimenti ad alcuni principi, prima di tutto il principio di sussidiarietà in senso verticale e orizzontale, che non solo non è menzionato, ma che rischia anche di essere compromesso da talune scelte che si accinge a fare il legislatore.

Sulla riforma della dirigenza e dell'ordinamento del pubblico impiego e sull'inferenza sulle competenze delle Regioni ho già detto. Con riguardo alla semplificazione dei procedimenti amministrativi in campo automobi-

listico, si prefigura una scelta di concentrazione tra due, uno gestito dal Ministero e l'altro dall'Automobile club d'Italia (che, com'è noto, è un ente pubblico), senza tuttavia effettuare una valutazione preventiva sulla convenienza e l'economicità della scelta di accorpate i due enti presso l'uno o presso l'altro; sicché resta salva in qualche modo l'esigenza di una concentrazione, senza tuttavia effettuare una scelta o individuare i criteri sulla scorta dei quali effettuare tale scelta. Sarebbe pertanto opportuno che tra i criteri di delega s'individuassero puntualmente i parametri alla stregua dei quali effettuare la scelta di concentrare i due registri presso l'ACI o piuttosto presso il Ministero e la competente direzione generale.

Passo ora al tema dell'amministrazione aperta o *open government*, che tratterò insieme a quello della digitalizzazione, un'altra questione che mi preme sottolineare. Anche in questo caso, nonostante il decreto-legge n. 90 del 2014 appena convertito abbia opportunamente introdotto qualche riferimento riguardo al tema dei dati aperti, il tema del governo aperto rimane nell'ombra. Qualche riferimento alla digitalizzazione c'è, ma questa viene intesa come rimodulazione dell'attività amministrativa e della capacità dell'amministrazione di fornire servizi ai cittadini. Quel che manca è il profilo della bidirezionalità, che è propria dell'*open government*; mi riferisco alla capacità dei cittadini di partecipare, attraverso le forme previste dal governo aperto, alle scelte dell'amministrazione e di essere coinvolti nelle scelte dell'amministrazione. Quindi, in qualche modo, si tratta di una digitalizzazione che punta a rendere l'amministrazione una vetrina di atti, di decisioni, di determinazioni e di provvedimenti, ma che punta poco all'interazione con i cittadini, sicché probabilmente, sotto questo profilo, introdurre elementi di bidirezionalità tra i criteri di delega renderebbe più coerente l'intervento di una profonda riorganizzazione della pubblica amministrazione (quale obiettivo che si è prefisso il legislatore) con il mutare dell'amministrazione italiana e le spinte che derivano sul nostro Paese dall'ordinamento internazionale, avuto riguardo anche alle questioni dell'anticorruzione e della trasparenza totale.

Mi permetto di svolgere un'ulteriore considerazione proprio riguardo al rapporto che l'*Open Government Partnership* ha reso qualche mese fa sull'Italia. Il nostro Paese aderisce all'*Open Government Partnership*, in quanto ha elaborato un proprio documento e quindi è entrato nel sistema dei Paesi che hanno scelto il governo aperto. Ebbene, mi permetto di richiamare il rapporto del 2013, secondo cui l'Italia, pur essendo stato uno dei primi Stati ad aderire all'OGP e ad adottare il piano d'azione, presentato già dal 2012, è sottoposta a pregnanti critiche sulle capacità di implementazione di tale piano. Il piano di azione presentato dall'Italia è stato definito «altamente ambizioso»; esso, infatti, «includeva diversi impegni con alto potenziale», purtroppo non rispettati. Se ci troviamo di fronte a questa discrasia tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti, probabilmente introdurre elementi che inducano l'amministrazione italiana a optare più decisamente, in termini sostanziali, verso il governo aperto può essere un elemento di innovazione utile.

Un'ulteriore considerazione che mi permetto di fare riguarda l'articolo 6 del disegno di legge, che prevede una modifica dei criteri di delega e un'integrazione del decreto legislativo n. 33 del 2013 e del decreto legislativo n. 39 del 2013, entrambi com'è noto applicativi della legge anticorruzione. Ebbene, i due criteri di delega che mi permetto di richiamare sono la «precisazione dell'ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche» (criterio che si contraddistingue per la sua eccessiva ampiezza, a mio avviso) e la «riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche». Sembrano due criteri tanto vaghi da costituire una sorta di delega in bianco rispetto alla modifica di due disposizioni così qualificanti quali sono quella sui temi della inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso la pubblica amministrazione e quella sulla trasparenza amministrativa che – non dimentichiamo (il professor Cerulli Irelli l'ha poc'anzi richiamata) – è stata una materia trattata con legge nel nostro ordinamento giuridico e solo in attuazione della legge anticorruzione ha avuto, con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, una declinazione delle normative di matrice internazionale, sia comunitaria sia di organismi internazionali, che declinavano proprio i principi della trasparenza totale. Ebbene, da questo punto di vista sarebbe importante che la delega fosse più marcata, proprio nell'interesse di uno sviluppo della disciplina varata appena un anno fa, che è importante per l'invocamento della trasparenza e della legalità nell'amministrazione.

Un'altra questione che vorrei sottolineare è la tendenza a ridurre gli oneri gravanti in capo alle amministrazioni di fronte, invece, all'esigenza di *enforcement*, di applicazione di questa normativa sulla trasparenza totale. Oggi c'è un *deficit* in questo senso. Tra l'altro, il processo di accorpamento dell'Autorità nazionale anticorruzione e dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, purtroppo, ha in qualche modo affaticato queste due strutture che si sono fuse. Vi è stato un periodo di 3-4 mesi in cui l'attività di monitoraggio sulle amministrazioni ha subito un inevitabile rallentamento, sicché probabilmente le esigenze di applicazione sono preminenti.

Un altro profilo da evidenziare è che la delega, a differenza delle altre deleghe previste nei precedenti articoli non prevede la consultazione delle Commissioni parlamentari. È vero che s'incide su una normativa qual è il decreto legislativo n. 33, che non prevedeva il passaggio dalle Commissioni parlamentari; tuttavia, essendo questa una normativa che vuole avere una sua coerenza complessiva, probabilmente prevedere anche per queste modifiche il passaggio nelle Commissioni parlamentari sarebbe un vantaggio.

Vorrei poi svolgere una considerazione finale riguardante le camere di commercio e il tema della sussidiarietà, che risulta fortemente compromesso in assenza di una scelta di fondo. Peraltro, anche in ordine al punto c) dell'articolo 8 del disegno di legge n. 1577 – che è quello in cui le camere di commercio vengono allocate tra le «amministrazioni territoriali», essendo queste notoriamente delle autonomie funzionali – sarebbe più corretto ricondurle, in termini di coerenza quantomeno definitoria, alle ammi-

nistrazioni pubbliche insieme agli enti pubblici associativi quali gli ordini professionali. Anche in questo caso la scelta dell'assegnazione del Registro delle imprese al Ministero viene fatta senza una ponderazione sugli effettivi benefici finanziari e sui risparmi.

Sotto altro profilo, c'è un problema grave che devo evidenziare, relativo all'equilibrio economico-finanziario delle camere di commercio, con particolare riguardo (parlo anche da siciliano) alle camere di commercio dell'isola, che entro un anno andranno tutte in *default*: ridurre le entrate senza prevedere come potranno essere sostenute le spese determina, infatti, una scelta che sotto il profilo degli equilibri economico-finanziari non è certamente coerente con i principi della Costituzione.

Un'ultima considerazione riguarda le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni. Il fenomeno delle partecipazioni è oggi molto più complesso delle partecipazioni societarie. Le amministrazioni pubbliche infatti partecipano ad associazioni, a fondazioni ed a consorzi, sicché, piuttosto che preoccuparsi di un fenomeno per quanto preminente come quello delle partecipazioni societarie, in un'ottica di riorganizzazione della pubblica amministrazione, sarebbe opportuno estendere la delega alle partecipazioni degli enti locali e delle amministrazioni e non limitarla alle partecipazioni societarie.

PRESIDENTE. Ringraziando i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori. Comunico che i documenti consegnati nel corso dell'audizione e fatti pervenire successivamente saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,40.

