



Commissione Affari costituzionali

Camera dei deputati

Decreto Legge 90/2014 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”*

Audizione del Direttore Generale di Confindustria

Marcella Panucci

Roma, 10 luglio 2014

INDICE

1. Valutazioni generali sul decreto-legge

2. Valutazioni di dettaglio

2.1 Trasparenza e correttezza per l'affidamento degli appalti pubblici

2.2 Organizzazione della PA e personale

2.3 Giustizia

2.4 Semplificazione

1. Valutazioni generali sul decreto-legge

Il provvedimento persegue l'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione pubblica e contiene diverse misure che incidono sulla vita delle imprese e sui loro rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Stando alle dichiarazioni del Governo e alla consultazione pubblica che ne ha preceduto l'approvazione, il decreto rappresenta un tassello di un più ampio ventaglio di interventi volti a modernizzare la PA.

La parte più qualificante è quella che incide su aspetti finora trascurati dell'organizzazione interna delle amministrazioni, nel tentativo di aggredire alcune inefficienze strutturali. Significativo, in proposito, lo sforzo realizzato in tema di mobilità del personale pubblico.

In questo senso, Confindustria esprime una valutazione nel complesso positiva sul provvedimento, ma a condizione che esso costituisca effettivamente una "tappa intermedia" di una strategia organica.

Per questo, l'auspicio è che l'iter parlamentare di conversione sia l'occasione per rafforzarne l'impianto e, in parallelo, per risolvere alcuni rilevanti nodi problematici.

Quanto a questi ultimi, il più importante è senz'altro quello riguardante le disposizioni in tema di commissariamento delle imprese interessate da indagini per reati contro la PA.

Con riferimento all'esigenza di ampliare la portata del decreto, esso appare poco robusto sulla razionalizzazione degli enti e delle società pubbliche e manca quasi del tutto di un capitolo dedicato alla semplificazione dei rapporti tra PA e imprese.

Su questi tre punti si tornerà nel seguito, partendo proprio dalle disposizioni in tema di commissariamento delle imprese.

Queste ultime nascono a seguito delle indagini in corso per gravi reati commessi nell'ambito delle procedure di gara legate a Expo 2015 e sono senz'altro tra le disposizioni del decreto che impattano maggiormente sulle imprese. Puntano a incrementare la trasparenza e la correttezza negli appalti pubblici, anche attraverso l'introduzione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio a fini di prevenzione della corruzione.

In proposito, si esprimono forti perplessità per l'approccio adottato dal Governo, si tratta, infatti, di rimedi esorbitanti, che finiscono per penalizzare il tessuto produttivo del Paese.

Confindustria vuole sgombrare il campo da equivoci e letture strumentali ribadendo, anche in questa occasione, di condividere e perseguire l'obiettivo di reagire alla diffusione dei fenomeni corruttivi. Non si tratta solo di un annuncio di facciata perché Confindustria ha adottato da tempo iniziative, anche statutarie, volte a isolare i soggetti sleali e i corruttori.

Nel merito, però, non si può non evidenziare che le nuove norme hanno una portata generalizzata e non sono limitate, come sarebbe stato invece lecito attendersi, alla straordinaria situazione venutasi a creare per il completamento delle opere necessarie per Expo 2015.

Inoltre, queste disposizioni esprimono un'aprioristica sfiducia nei confronti dell'impresa.

Ancora una volta, la giusta pretesa alla legalità dell'opinione pubblica, scossa dai recenti fatti di cronaca, viene soddisfatta con misure improprie che hanno una forte valenza simbolica. Questa prassi legislativa emergenziale, molto diffusa negli ultimi tempi, fa perdere di vista gli obiettivi e determina scelte superficiali e istintive, prive di una ponderata valutazione dei loro effetti. Ciò, in ultima analisi, impedisce di predisporre i mezzi più adeguati per far fronte a obiettivi importanti che attengono alla salubrità del tessuto economico e sociale.

È necessario, invece, che il contrasto dei fenomeni corruttivi avvenga nel rispetto dei paradigmi costituzionali ed europei di proporzionalità e ragionevolezza, specie in relazione alle esigenze di tutela della proprietà privata e della libera iniziativa economica.

Allo stesso tempo, è importante tenere distinte le responsabilità personali, soprattutto in una fase in cui non sono ancora accertate, da quelle dell'impresa ed evitare di adottare un approccio in base al quale le seconde conseguono automaticamente alle prime.

La disposizione introdotta sembra essere invece palesemente squilibrata e rischia di avere effetti dirompenti sull'attività di impresa. Peraltro, la portata generale delle misure proposte altera il contesto regolatorio nazionale, disincentivando anche imprenditori e investitori stranieri.

Occorre infatti evidenziare che i poteri del Presidente dell'ANAC e del Prefetto possono essere attivati anche in presenza di fatti generici e privi di rilevanza. In particolare, in presenza di non meglio precisate "situazioni anomale" o "sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali", quindi ben prima e al di là dell'avvio di indagini penali, trascurando peraltro il fatto che il Presidente dell'ANAC e il Prefetto non sono pubblici ministeri, né giudici e non offrono le giuste garanzie in termini di difesa dei soggetti coinvolti.

In definitiva, le misure straordinarie previste andrebbero senz'altro limitate alla vicenda Expo 2015. L'introduzione di misure così drastiche attraverso lo strumento del decreto-legge può, infatti, giustificarsi solo per far fronte a eventi straordinari che impongono il rispetto di una tempistica improcrastinabile.

Inoltre, è comunque necessario un puntuale ma sostanzioso lavoro di revisione, sia con riguardo ai presupposti applicativi, sia in merito ai poteri e agli effetti della gestione commissariale, così da attenuarne la portata punitiva e le ricadute potenzialmente pregiudizievoli sulle realtà produttive.

Per quanto riguarda le previsioni sull'organizzazione della PA, Confindustria condivide l'impostazione di principio delle norme che vanno nella direzione dell'efficienza e del ricambio generazionale.

Prima di entrare nel merito, va però segnalata la situazione di disagio che si registra sui territori a seguito dei commissariamenti delle Province, in attesa dell'auspicata soppressione - da realizzare nell'ambito della riforma costituzionale in discussione in Parlamento - e della completa attuazione della Legge Delrio. In particolare, il regime di ordinaria amministrazione, previsto per la gestione commissariale anche da alcune disposizioni del decreto-legge che oggi discutiamo, rischia di bloccare i pagamenti a favore delle imprese. Sarebbe quindi opportuno superare questa situazione di incertezza, ampliando i margini di intervento dei commissari.

Tornando al tema dell'organizzazione della PA, Confindustria ha accolto con favore la riduzione del 50% del diritto annuale alle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (CCIAA) e ritiene che i tempi siano ormai maturi per una complessiva revisione del sistema camerale, che assorbe risorse ingenti e genera duplicazioni di ruoli con altri enti pubblici di promozione del territorio.

La misura rappresenta un passo importante in questo senso, in quanto mira a colpire le zone di inefficienza e a contenere i costi di funzionamento delle Camere di Commercio. L'auspicio è che a essa si accompagni la riforma organica già annunciata dal Governo, che dovrebbe trovare spazio nell'ambito di una delega legislativa di prossima presentazione al Parlamento.

In questo contesto, è tuttavia fondamentale che l'intervento disposto dal decreto-legge non comprometta l'esercizio di quelle funzioni delle CCIAA che impattano direttamente sulle imprese, in particolare per quanto concerne il sostegno per l'accesso al credito.

Per queste ragioni, è necessario che la riduzione del tributo camerale sia accompagnata da una serie di misure volte a guidare il processo di razionalizzazione del sistema camerale, così da ridurre le attività non essenziali rispetto ai compiti istituzionali delle Camere e incidere in modo efficiente sull'organizzazione delle stesse. A titolo esemplificativo, si fa riferimento, per quanto riguarda il primo aspetto, alla riduzione e/o dismissione delle partecipazioni societarie oggi detenute e, per quanto riguarda il secondo, al riassetto degli uffici sul territorio.

Inoltre, è apprezzabile l'intenzione del Governo di razionalizzare il sistema informativo relativo ai dati che riguardano gli enti pubblici, i servizi e le attività strumentali e le partecipazioni pubbliche in società per azioni. In effetti, la sommarietà delle informazioni è stata finora un ostacolo per procedere all'attività di riordino di settori che appaiono tra i più critici dell'organizzazione amministrativa del Paese.

Tuttavia, si tratta di misure marginali, manca un intervento deciso per ridimensionare il perimetro pubblico e, in particolare, per arginare le degenerazioni del sistema delle società partecipate.

Su questo aspetto qualche giorno fa è intervenuto con parole durissime anche il procuratore generale della Corte dei conti chiedendo - e quasi ricalcando gli auspici che da tempo Confindustria ha espresso anche nelle sedi istituzionali - un radicale processo di riordino che possa riportare il fenomeno sotto controllo, evitando le storture concorrenziali e di finanza pubblica che fino a oggi ha provocato.

Qualche numero può dare la misura della gravità: le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, detengono quote in più di 7.000 organismi. Con oneri per i contribuenti che ammontano a circa 26 miliardi di euro l'anno.

Quasi il 64% di questi non produce servizi pubblici. Con oneri complessivi per 12,8 miliardi di euro.

Molte società, dunque, non sono strettamente connesse al perseguimento di interessi pubblici, ma operano sul libero mercato invadendo spazi impropri. Altre società, pur essendo orientate al perseguimento di interessi pubblici, sono comunque inefficienti e sistematicamente in perdita.

La situazione a livello locale è ancor più drammatica, perché le perdite riguardano un terzo delle partecipate.

Confindustria ritiene che sia ormai necessario andare al di là delle norme che negli ultimi anni hanno irrigidito l'organizzazione delle società pubbliche (si pensi alle disposizioni che riducono il numero degli amministratori e i loro compensi) e realizzare, invece, un ben più radicale riassetto.

Non ci si deve porre solo il problema di “come” le PA debbano utilizzare la forma societaria, ma occorre, a monte, mettere in discussione l’opportunità stessa che esse conservino queste partecipazioni.

Servono misure drastiche e coraggiose. Basti pensare che solo vietando i “ripiani” delle perdite maturate dalle società che abbiano chiuso gli ultimi tre esercizi in passivo sarebbe possibile risparmiare circa 1,8 miliardi di euro.

Tra le altre misure organizzative vanno annoverate quelle relative alle Autorità Indipendenti. La norma del decreto-legge introduce una serie di misure organizzative dettate principalmente da esigenze di *spending review*. Si interviene anche sugli aspetti strutturali del fenomeno, ma in misura piuttosto marginale. In particolare, vengono introdotti alcuni divieti volti a salvaguardare l’indipendenza e l’imparzialità e, sul piano della tutela giurisdizionale, viene eliminata la competenza funzionale del TAR Lombardia sugli atti dell’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEG).

Si tratta di misure che, sebbene condivisibili, non toccano l’essenza del modello. In proposito, Confindustria ritiene che la stratificazione normativa generatasi negli anni abbia generato criticità che riguardano il numero delle Autorità, il perimetro delle loro funzioni, i rischi di sovrapposizione e le disomogeneità nell’organizzazione.

Pertanto, è tempo di avviare una riflessione in vista di una seria attività di riordino.

Una particolare attenzione merita poi la soppressione dell’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) e l’attribuzione delle relative funzioni all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

È condivisibile la scelta di riunire in un unico soggetto il coordinamento dell’attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione nell’ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, facendo confluire sull’ANAC anche quei compiti oggi assegnati, in questo campo, al Dipartimento della Funzione Pubblica.

La corruzione, infatti, non solo “sporca” la macchina pubblica, ma produce anche un grave danno alla concorrenza e agli operatori onesti. Pertanto, il potenziamento delle attività di contrasto della corruzione non può non essere apprezzato dalle imprese che competono in modo lecito.

Tuttavia, nell’ambito della riorganizzazione delle attività di vigilanza sui contratti pubblici, andrebbero distinte le funzioni specifiche per il contrasto della corruzione (es. vigilanza

sull'osservanza della normativa vigente, funzioni ispettive e sanzionatorie) da quelle più tipicamente "amministrative". A questo proposito, ci si riferisce, a titolo di esempio, alle attività di: vigilanza sul sistema di qualificazione, *advocacy*, precontenzioso, gestione delle banche dati e determinazione dei prezzi di riferimento per l'acquisto di beni e servizi da parte delle PA.

Si tratta di due piani diversi, che richiedono risorse - umane e strumentali - differenziate e che, per ragioni di efficienza oltre che di *expertise*, sarebbe necessario non sovrapporre.

Pertanto, in sede di conversione, dovrebbe essere valutata l'opportunità di attribuire a soggetti diversi dall'ANAC le funzioni non strettamente connesse alla lotta alla corruzione, con l'obiettivo di garantire un migliore svolgimento di tutte le attività di vigilanza sui contratti pubblici.

Le altre misure organizzative previste dal decreto-legge riguardano il personale e il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. In particolare, le norme proposte vanno nella direzione del ricambio generazionale (abolizione del "trattenimento in servizio" e semplificazione e flessibilità del *turn over*) e dell'efficientamento del rapporto di lavoro (nuova disciplina della mobilità e assegnazione di mansioni inferiori per il personale in disponibilità).

Queste disposizioni, pur attinenti alla sfera organizzativa, hanno effetti significativi sui costi e sulla qualità dell'azione amministrativa.

Il giudizio è positivo, ma si rendono necessari due ordini di considerazioni.

In primo luogo, i nuovi ingressi nelle PA hanno di per sé un valore meramente quantitativo. Le misure proposte vanno dunque integrate, eventualmente anche nel correlato disegno di legge delega, con disposizioni che garantiscano la qualità del rinnovamento sotto il profilo della selezione delle risorse e della loro formazione.

In secondo luogo, occorre evitare differenziazioni nelle regole generali di pensionamento tra settore pubblico e privato. Il decreto, infatti, introduce un importante elemento di certezza per il datore di lavoro pubblico che debba attuare processi di ristrutturazione e di ricambio del personale, prevedendo la possibilità della risoluzione unilaterale del rapporto in caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato. Non si può non rimarcare che la medesima esigenza vale anche per le imprese private. Sotto questo profilo, va evidenziato che la riforma pensionistica del 2011 non solo ha allungato l'orizzonte pensionistico di almeno 4-5 anni, ma ha anche riconosciuto la possibilità di rimanere al lavoro fino a 70 anni - e oltre - quando si sia raggiunto il diritto al pensionamento di vecchiaia. Pertanto, sarebbe auspicabile che la maggiore

flessibilità introdotta nel settore pubblico possa valere anche nei rapporti di lavoro privati. Anche alle imprese vanno date regole certe per procedere al *turn over* e liberare risorse per l'assunzione di giovani. Obiettivo, quest'ultimo, che il Governo ha dichiarato di considerare prioritario.

In tema di giustizia, il decreto-legge introduce diverse misure con l'obiettivo di accelerare il rito sui contratti pubblici, disincentivare azioni pretestuose, nonché facilitare l'attuazione del processo civile telematico (PCT), estendendone il funzionamento anche a quelli amministrativi, contabili e tributari. In proposito, è particolarmente positiva la scelta di non rinviare l'entrata in vigore dell'obbligatorietà del processo civile telematico per i nuovi giudizi (a partire dal 30 giugno 2014) e di graduarne al contempo l'applicazione per quelli già pendenti.

Merita poi considerazione l'istituzione dell'Ufficio del processo, che recepisce una proposta di Confindustria e che consentirà un migliore impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, con effetti positivi sulla definizione dei giudizi pendenti e sullo smaltimento degli arretrati.

Quanto ai processi in materia di contratti pubblici, sono positive le misure che consentono una rapida definizione del giudizio, superando l'attuale sistema di tutela cautelare e anticipando la stipula del contratto.

Condivisibili sono anche le misure che rafforzano le sanzioni pecuniarie in caso di abuso del processo (sanzioni per lite temeraria in materia di contratti pubblici e per soccombenza determinata da ragioni manifeste), in quanto tendono ad allineare i meccanismi sanzionatori del processo amministrativo a quelli previsti dal codice di procedura civile. Tuttavia, in sede di conversione, andrebbero meglio precisati i parametri per l'applicazione della sanzione quando la decisione è fondata su ragioni manifeste.

L'introduzione di una sanzione pecuniaria per sanare le irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive necessarie per le gare pubbliche, sebbene ispirata da apprezzabili finalità deflattive e da obiettivi di semplificazione, presenta alcune criticità applicative.

La sanzione, se da un lato viene a sostituirsi all'esclusione dalla gara, con l'obiettivo di ridurre l'attuale rilevante contenzioso, dall'altro presenta significativi profili di incertezza legati all'indeterminatezza del concetto di "irregolarità essenziali". Ciò potrebbe alimentare un ampio ricorso al giudice amministrativo, tradendo nei fatti la *ratio* stessa dell'intervento. Risulta quindi necessario precisare l'ambito applicativo della norma, per realizzare un'effettiva semplificazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Tornando su uno dei punti richiamati in premessa, è necessario ribadire una grave lacuna del provvedimento, che, pur ambiziosamente rubricato “(...) *misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa (...)*” non interviene in maniera decisa sulla semplificazione dei rapporti tra PA e imprese.

In questa direzione vanno soltanto la previsione dell’Agenda per la semplificazione, l’estensione della modulistica standardizzata ai procedimenti riguardanti le attività produttive, nonché l’apertura del mercato delle attività socio-sanitarie che può senz’altro favorire lo sviluppo dei servizi privati.

Si tratta di misure positive, in quanto possono contribuire a dare concreta attuazione alle politiche di semplificazione e liberalizzazione finora adottate.

Tuttavia, il Governo ha perso l’occasione per intervenire sui nodi più problematici con quelle semplificazioni di carattere trasversale e settoriale, già condivise dal mondo imprenditoriale nell’interlocuzione con il Governo, che avrebbero l’effetto di accelerare i procedimenti e garantire la certezza dei titoli abilitativi.

Ci riferiamo innanzitutto all’opportunità di limitare il potere di autotutela della PA.

La prassi, infatti, ha dimostrato che il potere di ripensamento viene esercitato dalla PA per rimediare a inerzie o carenze istruttorie, compromettendo, tra l’altro, l’efficacia di importanti istituti di semplificazione (silenzio-assenso) e liberalizzazione (SCIA).

Da un lato, i titoli abilitativi formati in via semplificata - si pensi al silenzio-assenso - sono difficilmente spendibili, in particolare a livello di bancabilità, perché gli interlocutori non ripongono fiducia nel pieno valore legale degli stessi.

Dall’altro, l’amministrazione ha il potere di intervenire a maglie larghe con l’esercizio dei tradizionali poteri di autotutela e/o ripensamento in tutti i procedimenti di interesse delle imprese, rimettendo in discussione l’efficacia dei titoli già rilasciati.

Appare, quindi, sempre più urgente ricondurre il potere di autotutela alla sua fisiologia, eliminandone la connotazione strumentale che ha spesso assunto nella pratica degli uffici pubblici.

In particolare, occorrerebbe intervenire sui margini di discrezionalità e sui tempi del ripensamento, rafforzando anche il sistema dei controlli sugli interventi in autotutela e quello delle sanzioni in caso di comportamenti ostruzionistici della PA.

Sempre con riferimento ai procedimenti, sarebbe necessario prevedere, nell'ambito della disciplina della conferenza di servizi, meccanismi che consentano di superare il dissenso e l'inerzia delle amministrazioni portatrici di interessi sensibili, assicurando così la fruttuosa partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Di conseguenza, la revisione della disciplina della conferenza, peraltro già annunciata dal Governo, dovrebbe essere portata a compimento prima possibile.

Il decreto-legge avrebbe poi potuto accelerare l'attuazione di alcune semplificazioni in materia fiscale ed edilizia, che lo stesso Governo aveva indicato come prioritarie nella consultazione pubblica sulla riforma della PA.

Prima su tutte l'abrogazione della responsabilità solidale fiscale negli appalti.

Si tratta, infatti, di una disciplina inutile ai fini del contrasto del lavoro irregolare, che produce pesanti oneri a carico delle imprese e che spesso determina la sospensione dei pagamenti da parte dei committenti e degli appaltatori.

Inoltre, il meccanismo si sovrappone a quello della responsabilità solidale contributiva che, infatti, si estende anche alle ritenute sui redditi di lavoro dipendente che l'appaltante è chiamato a corrispondere in solido con l'appaltatore. Quest'ultima disciplina consente, quindi, di tutelare meglio gli interessi dei lavoratori impiegati irregolarmente negli appalti, nonché di assecondare le esigenze erariali con riferimento alle ritenute fiscali.

Sempre in ambito fiscale, sarebbe opportuno che il decreto-legge intervenisse per semplificare il sistema della tassazione immobiliare, obiettivo, quest'ultimo, importante quanto quello di una riduzione e razionalizzazione del prelievo a carico delle imprese. In particolare, con riferimento a IMU e TASI, è necessario disporre l'obbligo per i Comuni di fornire la modulistica necessaria per il pagamento, uniformare e coordinare la disciplina delle esenzioni, contenere la municipalizzazione dei poteri impostivi impedendo ai Comuni di agire liberamente sulle detrazioni.

Altri ambiti sui quali il decreto-legge potrebbe intervenire riguardano gli adempimenti a carico dei sostituti di imposta, che sono tenuti a una serie di controlli e adempimenti complessi per esercitare l'attività di esazione che dovrebbe svolgere lo Stato (o le Regioni e i Comuni). Andrebbe, altresì, rivista la disciplina delle società in perdita sistematica, oggi troppo penalizzante per le imprese che sempre più spesso non riescono a produrre utili per più di tre periodi di imposta consecutivi. In questo senso, sarebbe anche opportuno valutare l'introduzione di una disciplina che consenta lo scioglimento agevolato per le società che risultano essere di comodo.

Quanto al settore edilizio, potrebbero essere recuperate le proposte contenute nel DDL Semplificazioni, da circa un anno in discussione al Senato, nonché quelle relative all'autorizzazione antisismica, già condivise dalle amministrazioni interessate.

Queste ultime garantirebbero una significativa riduzione dei tempi delle procedure edilizie, specie per ottenere il permesso di costruire, la cui disciplina va in ogni caso semplificata nei passaggi più problematici. Ci si riferisce al procedimento in sé, alla necessità di aumentare il periodo di efficacia del titolo, nonché alla possibilità di attivare una istruttoria preliminare sul progetto edilizio, i cui esiti siano vincolanti per il successivo rilascio del permesso.

Si tratta di un complesso di misure volto al rilancio di un settore fortemente colpito dalla crisi e che potrebbe favorire nuovi investimenti grazie a tempistiche compatibili con la programmazione industriale.

Pertanto, come già anticipato, in sede di conversione occorrerà rafforzare l'impianto complessivo del provvedimento introducendo le più significative misure di semplificazione da tempo all'attenzione del Governo e completando l'intervento sul pubblico impiego per puntare ad una più ampia riorganizzazione delle PA.

In parallelo, per Confindustria è imprescindibile che venga affrontato e risolto il nodo problematico del commissariamento per circoscriverne la portata a Expo 2015 e mitigarne gli aspetti pregiudizialmente punitivi nei confronti delle imprese.

2. Valutazioni di dettaglio

2.1 Trasparenza e correttezza per l'affidamento degli appalti pubblici

Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione (art. 32)

L'art. 32 del decreto-legge introduce misure di straordinaria gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese aggiudicatrici di appalti, nell'ambito della prevenzione della corruzione.

Si tratta sicuramente della norma del decreto-legge più critica per il mondo delle imprese.

Infatti, sebbene sia pienamente condivisibile l'obiettivo di reagire alla diffusione dei fenomeni corruttivi, la disposizione introdotta non solo rischia di avere un impatto negativo immediato per la gestione delle imprese, ma costituisce un precedente allarmante per un Paese che punta sulla

libertà di iniziativa economica per uscire dalla crisi depressiva di questi anni e proiettarsi in un futuro di crescita e benessere.

A tal riguardo, va sottolineato che la portata applicativa della norma, pensata in origine per i soli fatti legati a Expo 2015, è stata generalizzata e risulta quindi applicabile a tutti gli appalti pubblici.

In sintesi, si prevede che, nel caso di indagini per determinati reati contro la PA, o anche in presenza di condotte anomale o presumibilmente illecite, il Prefetto possa disporre, su proposta del Presidente dell'ANAC: *i)* la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto o, nei casi più gravi, *ii)* direttamente la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione dell'appalto oggetto del procedimento penale.

È prevista anche la possibilità di disporre misure di sostegno e monitoraggio dell'impresa nel caso di indagini che riguardino soggetti diversi dagli azionisti o amministratori della società. Ciò significa che queste ultime misure potrebbero essere applicate anche nel caso in cui le indagini riguardino persone o organi estranei alla società.

In caso di gestione temporanea e straordinaria:

- sono sospesi i poteri di disposizione e gestione dei titolari dell'impresa. Se l'impresa è costituita in forma societaria, sono sospesi i poteri dell'assemblea;
- l'utile d'impresa derivante dal contratto d'appalto è accantonato in un apposito fondo e non può essere distribuito, né essere soggetto a pignoramento fino all'esito del giudizio penale.

Le disposizioni richiamate si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, nonché per la salvaguardia dei livelli occupazionali o dell'integrità dei bilanci pubblici.

L'impostazione generale della nuova disciplina risulta sorretta da una pregiudiziale aversione e sfiducia nei confronti dell'impresa.

In termini generali, le misure previste sembrano rispondere a un'esigenza di *marketing* politico, piuttosto che a una reale esigenza tecnica di integrare l'ordinamento giuridico. Infatti, nel prospettare sanzioni esemplari e di alto valore simbolico, ignorano gli effetti sulle realtà produttive e non tengono conto che l'ordinamento prevede già strumenti di prevenzione e controllo e rimedi

stringenti (ad es. modelli organizzativi 231, *white list* prefettizie, protocolli di legalità) a presidio dell'interesse generale.

Più in dettaglio, la nuova disciplina sembra porsi in contrasto con i fondamenti del sistema giuridico nazionale ed europeo, che fanno della proporzionalità e della ragionevolezza i limiti invalicabili di qualsiasi potestà regolatoria pubblica sull'impresa.

Anzitutto, vengono accollati a carico delle realtà produttive fatti che attengono alla responsabilità personale. È giusto che l'impresa sopporti le conseguenze negative di eventuali vantaggi indebiti ottenuti in conseguenza di condotte illecite o sleali, ma non si possono trasporre automaticamente sull'impresa condotte e responsabilità altrui. Da questo punto di vista, la disciplina sul congelamento degli utili è più che sufficiente. Risulta, invece, del tutto impropria la misura diretta della gestione straordinaria, che peraltro rischia di invadere al di là del necessario l'autonomia gestionale dell'impresa.

Inoltre, la norma fa registrare una pericolosa trasposizione a livello amministrativo di poteri tipicamente inquisitori che attengono al procedimento penale. Il rischio è che l'autorità amministrativa possa adottare misure di gravità analoga a quelle penalistiche, senza possederne però lo strumentario istruttorio e senza le necessarie garanzie costituzionali a tutela delle imprese coinvolte.

Peraltro, il potere di intervento dell'autorità amministrativa è legato a presupposti generici e indefiniti che sembrano prescindere anche dall'esistenza di procedimenti penali. Ciò viola il principio di tipicità e tassatività dei poteri sanzionatori.

Ancora, l'attuale formulazione consente di addossare all'impresa un pregiudizio patrimoniale e reputazionale enorme anche a fronte di fatti assolutamente incerti, mentre non è prevista alcuna forma di ristoro o indennizzo nel caso in cui le indagini - come spesso accade - si risolvano poi in un nulla di fatto.

Non solo. Mancano del tutto i più elementari meccanismi procedurali di garanzia e contraddittorio che consentano alle imprese coinvolte di far valere in via preventiva le proprie ragioni e la più esaustiva rappresentazione dei fatti.

Le precedenti considerazioni rendono urgente l'introduzione di alcuni correttivi, in sede di conversione in legge, che siano finalizzati a contenere la portata della disposizione, riportandola nel canale della ragionevolezza e proporzionalità.

In primo luogo, è fondamentale ricondurre l'ambito di applicazione della norma alla vicenda EXPO 2015. L'introduzione di misure così drastiche attraverso lo strumento del decreto-legge può giustificarsi solo per far fronte a eventi straordinari, che impongono il rispetto di una tempistica improcrastinabile.

In secondo luogo, occorre considerare che il decreto-legge collega i poteri del Presidente dell'ANAC e del Prefetto a fatti generici e privi di rilevanza. In particolare, si prevede la possibile attivazione di tali poteri anche al di là dell'avvio di indagini penali e in presenza di non meglio precisate "situazioni anomale" o "sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali", trascurando il fatto che il Presidente dell'ANAC e il Prefetto non sono pubblici ministeri né giudici, non hanno poteri istruttori idonei ad attivarsi in queste situazioni e non offrono le giuste garanzie in termini di difesa dei soggetti coinvolti. Il riferimento a questi presupposti generici andrebbe quindi espunto dal testo.

Inoltre, è necessario che l'attivazione dei poteri del Presidente dell'ANAC e del Prefetto sia subordinata al contraddittorio con l'impresa interessata e che l'applicazione delle misure previste sia graduale.

Infine, risulta molto critica la previsione della possibilità di un "sostegno" o "monitoraggio" all'impresa, anche nel caso di fatti riferibili a soggetti od organi estranei alla stessa, in assenza di una chiara indicazione dei presupposti oggettivi per l'attivazione di questo potere. Peraltro, la misura risulta assolutamente contraria ai principi fondamentali del nostro ordinamento, in relazione alla personalità della responsabilità e alla tipicità delle sanzioni. Occorre, quindi, quantomeno ancorare queste non meglio precisate forme di tutoraggio esterno a presupposti oggettivi e identificati (o identificabili).

Elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (art. 29)

Il decreto-legge integra le disposizioni della legge n. 190/2012 che istituiscono le *white list* presso tutte le Prefetture del territorio nazionale, con riferimento a determinate attività imprenditoriali in settori a maggiore rischio di infiltrazione criminale. In particolare, il provvedimento prevede che, per queste attività, le PA e gli altri soggetti obbligati acquisiscono obbligatoriamente l'informazione/comunicazione antimafia liberatoria attraverso la consultazione delle *white list*. Inoltre, viene chiarito che tale iscrizione sostituisce l'informazione/comunicazione antimafia ai fini

della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti che riguardano attività diverse da quelle per cui l'iscrizione è stata disposta.

Si tratta di previsioni positive, che rafforzano le *white list* come strumento di prevenzione dell'inquinamento mafioso nelle attività economiche, rendendo di fatto obbligatoria l'iscrizione in tali elenchi per le imprese che operano nei settori più sensibili, in relazione a quei rapporti con le Amministrazioni che presuppongono l'acquisizione della documentazione antimafia (ai sensi del D.Lgs. n. 159/2011).

Peraltro, per consentire all'imprese di adeguarsi alla nuova disciplina, è fondamentale mantenere la norma transitoria che consente ai soggetti pubblici tenuti ad acquisire il "via libera" antimafia di procedere anche in presenza della sola presentazione della domanda di iscrizione in *white list* da parte dell'impresa interessata.

Per potenziare l'impatto positivo della norma, sarebbe opportuno precisare che le "attività diverse" per cui vale l'effetto di equipollenza tra iscrizione in *white list* e acquisizione della documentazione antimafia sono le attività diverse da quelle indicate come sensibili dalla legge n. 190/2012. Ciò eviterebbe l'equivoco interpretativo di riferire questo effetto alle sole attività sensibili ulteriori rispetto a quella per cui l'impresa è stata iscritta in *white list*.

Nella stessa direzione, è importante riconoscere il richiamato effetto di equipollenza non soltanto per la stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti, ma anche ai fini dell'adozione degli ulteriori provvedimenti di cui al D.Lgs. n. 159/2011 (art. 67), quali la concessione di contributi, finanziamenti e altre erogazioni pubbliche per lo svolgimento di attività imprenditoriali.

Trasmissione ad ANAC delle varianti in corso d'opera (art. 37)

Il decreto-legge prevede che le stazioni appaltanti comunichino all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) le varianti in corso d'opera relative ai lavori pubblici, entro 30 giorni dall'approvazione, ai fini di valutazioni ed eventuali provvedimenti di competenza.

La previsione è positiva in quanto mira a prevenire l'uso strumentale delle varianti in corso d'opera, cui consegue l'innalzamento dei costi e la dilatazione dei tempi di realizzazione dell'opera stessa.

Si auspica che l'ANAC sia dotata di risorse adeguate a sostenere il carico di lavoro derivante dalla nuova previsione e a rendere efficace questa misura di controllo.

2.2 Organizzazione della PA e personale

Ricognizione degli enti pubblici e unificazione delle banche dati delle società partecipate (art. 17)

L'art. 17 del decreto-legge contiene una serie di misure organizzative volte ad acquisire dati e informazioni su alcuni dei punti più critici dell'organizzazione amministrativa: *i)* numero e funzioni degli enti pubblici e di quelli cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; *ii)* servizi strumentali alle attività delle amministrazioni pubbliche; *iii)* numero e attività delle società per azioni detenute dalle amministrazioni pubbliche.

Con riferimento alle partecipazioni pubbliche, il provvedimento interviene sugli aspetti informativi, tentando di ovviare a un sistema che attualmente è articolato su almeno tre banche dati, in gran parte sovrapposte, che raccolgono dati incompleti e con obiettivi differenti: Funzione pubblica (Consoc: partecipazioni delle PA); Dipartimento Tesoro (attivi del Patrimonio delle PA); Corte dei Conti (Siquel: bilanci e partecipazioni PA locali).

Le misure organizzative previste sembrano rappresentare il passaggio prodromico a una successiva razionalizzazione dei servizi strumentali e a un riordino dei vari organismi pubblici e delle società partecipate. Infatti, potrebbero soddisfare l'esigenza di avere una "fotografia" dell'esistente e risolvere una rilevante criticità del passato, dove si è spesso registrata un grave approssimazione delle informazioni o spesso un loro contrasto.

La completezza delle informazioni è un passaggio fondamentale per assumere a valle le conseguenti decisioni di politica legislativa, soprattutto nel caso delle società pubbliche, caratterizzate da differenze significative sotto i seguenti aspetti: entità della partecipazione pubblica, ambito di operatività, condizioni patrimoniali e finanziarie e, infine, natura e ruolo.

Pur apprezzando le misure organizzative previste e la loro finalità, Confindustria registra ancora una volta l'assenza di norme puntuali e stringenti che possano realmente ridimensionare il "buco nero" degli enti e delle società inutili.

D'altronde, su questa materia le misure organizzative, gli annunci di riordino e gli impegni meramente programmatici hanno già più volte deluso le aspettative di chi, come Confindustria, si attendeva una severa azione di efficientamento.

Confindustria condivide dunque l'esigenza di disporre di un quadro informativo esaustivo del fenomeno, ma ciò non esclude che nell'immediato possano essere introdotte misure che vanno al di là delle intenzioni organizzative e programmatiche.

Non c'è bisogno di attendere gli esiti di questa razionalizzazione dei dati e delle informazioni, perché si è già in possesso di quelli sufficienti per dimostrare la portata del fenomeno e le sue principali criticità.

Le amministrazioni pubbliche, centrali e locali, detengono quote in più di 7.000 organismi. Con oneri per i contribuenti che ammontano a circa 26 miliardi di euro l'anno.

In base agli strumenti informativi disponibili, ci risulta che gran parte di questi organismi (circa il 60%) non produce servizi pubblici. Con oneri complessivi stimabili per circa 12,8 miliardi di euro.

Molti organismi pubblici e in particolare società non sono, dunque, strettamente connessi al perseguimento di interessi pubblici, ma operano sul libero mercato invadendo spazi impropri. Altri, pur essendo orientati al perseguimento di interessi pubblici, sono comunque inefficienti e sistematicamente in perdita. Assorbono, dunque, senza ragione risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate in ambiti più funzionali alla crescita economica.

È giunto il tempo di un riassetto delle partecipazioni pubbliche. È un passaggio necessario al duplice fine di recuperare risorse per ridurre il carico fiscale e il debito pubblico e liberare il mercato dalla presenza impropria dello Stato a scapito dell'efficienza e di un'effettiva concorrenza.

L'utilizzo dello strumento societario è divenuto una fonte di abuso sempre più diffusa, che rende possibili vantaggi anticoncorrenziali e, soprattutto, consente di eludere i vincoli pubblicistici: quelli di finanza pubblica, anzitutto, ma anche quelli inerenti al reclutamento del personale e all'acquisto di beni e servizi.

Sulla degenerazione delle partecipazioni pubbliche qualche giorno fa è intervenuto con parole molto dure il procuratore generale presso la Corte dei Conti nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato. La requisitoria del procuratore generale parla di *"un mondo ancora poco conosciuto e poco trasparente"* che costa allo Stato 26 miliardi l'anno.

Per il loro peso finanziario e per la dimensione economica, gli enti partecipati - sottolinea il procuratore generale - *"hanno un forte impatto sui conti pubblici, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, quando i costi non gravano sulla collettività, attraverso i meccanismi tariffari"*.

L'analisi impietosa del procuratore generale si sofferma soprattutto sulle società partecipate dagli enti locali. Perché un terzo di queste società risulta in perdita: significa che, alla fine, a rimetterci sono Regioni, Province e Comuni, che sono chiamati a ripristinare la dotazione patrimoniale e finanziaria necessaria per poterle mantenere in vita.

La requisitoria contabile rileva che un giro d'affari così consistente richiederebbe *“assoluta trasparenza del fenomeno”*. Invece *“la realtà è diversa”*: l'assetto delle società è mutevole e soggetto a vicende *“complesse”*, con aspetti contabili che sono *“spesso oscuri”*.

Da qui la richiesta di attuare *“un disegno di ristrutturazione organico e complessivo, che preveda regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, imprescindibili ed effettivi controlli da parte degli enti conferenti e dia a questi ultimi la responsabilità dell'effettivo governo degli enti partecipati”*.

Le parole del procuratore generale presso la Corte dei conti ricalcano le critiche e gli auspici che più volte Confindustria ha espresso a Governo e Parlamento e danno la misura oggettiva dell'urgenza.

Da queste parole bisogna partire per un intervento legislativo che, già in sede di conversione in legge del provvedimento in esame, prescriva finalmente qualcosa di efficace per arginare una delle principali degenerazioni dell'organizzazione amministrativa del Paese.

Per Confindustria occorre andare al di là delle norme che, negli ultimi anni, hanno via via irrigidito l'organizzazione delle società pubbliche (si pensi alle disposizioni che riducono il numero degli amministratori e i loro compensi o quelle che obbligano al rispetto delle procedure ad evidenza pubblica) e realizzare, invece, un ben più radicale riassetto. Non ci si deve porre solo il problema di *“come”* le PA debbano utilizzare la forma societaria, ma, a monte, mettere in discussione l'opportunità stessa che esse conservino queste partecipazioni.

Si è provato negli ultimi tempi ad arginare il fenomeno, ma con disposizioni inefficaci e di fatto inattuata o, ancor peggio, con norme contraddittorie e frutto di una tecnica legislativa assai discutibile. Purtroppo la legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) non ha mostrato alcuna discontinuità, ma anzi ha indebolito i presidi legislativi più rigoristici degli ultimi anni.

È necessario emanciparsi da una visione contingente e interrogarsi sul ruolo dello Stato e del mercato, mettendo al centro l'efficienza e traendo da questo principio le conseguenti scelte di politica legislativa.

Non è un'operazione "indolore". Occorre coraggio politico e visione. Gli strumenti non mancano. Basti pensare che solo vietando i "ripiani" delle perdite maturate dalle società che abbiano chiuso gli ultimi tre esercizi in passivo sarebbe possibile risparmiare circa 1,8 miliardi di euro. Risorse che potrebbero essere investite molto più proficuamente per la crescita.

Soppressione dell'AVCP e definizione delle funzioni dell'ANAC (art. 19)

Il decreto-legge prevede:

- la soppressione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) e l'attribuzione delle relative funzioni all'ANAC, che è ridenominata Autorità Nazionale Anticorruzione;
- che il Presidente dell'ANAC predisponga, entro il 31 dicembre 2014, un piano da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri per regolare, tra l'altro, il trasferimento all'ANAC delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'AVCP;
- ulteriori poteri di indagine e sanzionatori in capo all'ANAC;
- che il Presidente dell'ANAC possa fare proposte al Commissario del Governo per Expo 2015 per la gestione dei relativi appalti e per la realizzazione dell'evento;
- al fine di concentrare l'attività dell'ANAC esclusivamente sull'anticorruzione, che le funzioni in tema di misurazione e valutazione delle *performance* passino al Dipartimento della Funzione Pubblica. In parallelo, le attività relative alla prevenzione della corruzione, che oggi fanno capo al Dipartimento della Funzione pubblica, passano all'ANAC;
- la razionalizzazione del sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

Confindustria condivide la scelta di affidare a un unico soggetto il coordinamento dell'attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione nell'ambito delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, facendo confluire sull'ANAC anche quei compiti in materia che oggi spettano al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tuttavia, con riferimento alle attività di vigilanza sui contratti pubblici, andrebbero distinti i due diversi piani del controllo: da un lato, le funzioni specifiche per il contrasto della corruzione (es. vigilanza sull'osservanza della normativa vigente, funzioni ispettive e sanzionatorie), dall'altro, quelle più tipicamente "amministrative" come la vigilanza sul sistema di qualificazione, l'*advocacy*,

il precontenzioso, la gestione delle banche dati e la determinazione dei prezzi di riferimento per l'acquisto di beni e servizi da parte delle PA.

Per ragioni di efficienza ed *expertise*, è necessario evitare la sovrapposizione dei due piani della vigilanza che, peraltro, richiedono risorse - umane e strumentali - differenziate.

In questa direzione, per garantire un migliore svolgimento di tutte le attività di vigilanza sui contratti pubblici, occorre valutare in sede di conversione l'opportunità di attribuire a soggetti diversi dall'ANAC le funzioni non strettamente connesse alla lotta alla corruzione.

Razionalizzazione delle Autorità Indipendenti (art. 22)

Il decreto-legge, pur ambiziosamente rubricato "Razionalizzazione delle Autorità Indipendenti", si limita a introdurre una serie di misure organizzative dettate principalmente da esigenze di *spending review*. In particolare, l'art. 22 prevede:

- la gestione unitaria dei concorsi e di alcuni servizi strumentali (*back-office*) e l'utilizzo delle convenzioni Consip per l'acquisto di beni e servizi;
- la riduzione del trattamento accessorio dei dipendenti e delle spese di consulenza, studio e ricerca;
- l'individuazione - demandata all'Agenzia del Demanio - di una sede comune presso cui trasferire alcune Autorità.

Inoltre, si introducono alcuni divieti volti a salvaguardare l'indipendenza e l'imparzialità, come:

- il divieto di nomina di un componente uscente di un'Autorità indipendente a componente di un'altra Autorità, per un periodo di 2 anni;
- il divieto per gli organi di vertice e i dirigenti a tempo indeterminato di Consob di intrattenere rapporti di collaborazione, consulenza, impiego con soggetti pubblici o privati operanti nei settori di competenza, per i 4 anni successivi alla cessazione dell'incarico.

Tra le disposizioni di risparmio di spesa e di rafforzamento dell'indipendenza e dell'imparzialità, si inserisce anche una previsione che riguarda l'eliminazione della competenza funzionale del TAR Lombardia per le controversie sugli atti dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEG).

Le misure organizzative e gestionali sono da condividere in quanto finalizzate a ottimizzare le risorse necessarie per il funzionamento delle Autorità. La riduzione dei costi avrebbe un effetto positivo anche in termini di contribuzione a carico del mercato e/o de soggetti regolati. Lascia perplessi soltanto la scelta di unificare le procedure concorsuali in relazione a posizioni di alta qualificazione, che presentano specificità per i diversi ambiti di competenza.

Sono condivisibili anche i divieti a salvaguardia dell'indipendenza che, anzi, potrebbero essere generalizzati per tutte le Autorità e previsti in modo omogeneo anche in senso inverso, vale a dire con riferimento ai soggetti provenienti dalle imprese regolate per gli incarichi da svolgere presso le Autorità indipendenti.

La disposizione che elimina la competenza funzionale del TAR Lombardia sugli atti dell'AEEG potrebbe incidere in senso negativo sulla qualità del sindacato giurisdizionale. Infatti, potrebbe derivarne un sovraccarico di lavoro per il TAR Lazio o, peggio, una dispersione delle controversie che farebbe perdere quel patrimonio di specializzazione, necessario per valutare provvedimenti tecnicamente sofisticati come quelli dell'AEEG.

Più in generale, occorre però rilevare che l'art. 22 si limita a interventi marginali sul piano strutturale, che non intaccano i fondamenti del sistema delle Autorità Indipendenti.

L'attività svolta dalle Autorità e i risultati raggiunti in questi anni hanno dimostrato l'utilità del modello. Tuttavia, non sono mancati eccessi nel suo utilizzo che hanno portato alla moltiplicazione degli organismi, alla disomogeneità tra gli stessi, ma anche a sovrapposizioni di competenze ed eccesso di regolamentazione.

Inoltre, l'esperienza di questi anni ha mostrato una serie di limiti in termini di indipendenza, funzionamento, *accountability* e modalità di finanziamento delle Autorità, cui occorrerebbe porre rimedio.

In altre parole, le Autorità sono troppe, le modalità di funzionamento e nomina dei componenti disomogenee, non è sempre chiaro chi fa cosa e i costi di questo sistema gravano soprattutto sulle imprese.

È quindi necessaria una generale opera di riordino, che passi attraverso l'individuazione di principi comuni applicabili a tutte le Autorità indipendenti, l'affermazione della piena indipendenza rispetto al potere esecutivo e una seria razionalizzazione.

Riduzione del diritto annuale a favore delle Camere di Commercio (art. 28)

Il decreto-legge riduce del 50%, a decorrere dal prossimo esercizio finanziario, l'importo del diritto annuale dovuto dalle imprese alle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura (CCIAA).

Confindustria ha accolto con favore tale intervento, che costituisce il primo passo di una complessiva revisione del sistema camerale, che assorbe risorse ingenti e genera duplicazioni di ruoli con altri enti pubblici di promozione del territorio.

La norma, infatti, mira a colpire le zone di inefficienza e a contenere i costi di funzionamento delle Camere di Commercio, seguendo la logica dei recenti provvedimenti di *spending review*.

È tuttavia fondamentale che la misura non comprometta l'esercizio delle funzioni fondamentali delle CCIAA e non incida negativamente sulle iniziative di promozione delle imprese sui territori, in particolare quelle per il sostegno al credito.

Pertanto, è necessario che la riduzione del tributo camerale sia accompagnata da una serie di misure volte a ridurre le attività non strettamente connesse ai compiti istituzionali delle Camere di Commercio (es. riduzione/dismissione delle partecipazioni azionarie), nonché da misure di carattere organizzativo (es. riorganizzazione interna degli uffici, riallocazione del personale).

Altre misure organizzative

Le altre misure organizzative introdotte dal decreto-legge riguardano il personale e il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici e sono improntate ai condivisibili principi del ricambio generazionale e dell'efficientamento del rapporto di lavoro.

In particolare, sotto il primo profilo, si registrano l'abrogazione delle disposizioni sul "trattenimento in servizio" dei pubblici dipendenti e l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto della risoluzione unilaterale del contratto da parte della PA nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici (art. 1).

Viene inoltre introdotta una disciplina più flessibile del *turn over* (art. 2). Infatti, la disposizione in esame (oltre a unificare in un unico articolo, per ragioni di semplificazione normativa, il regime del *turn over* delle amministrazioni pubbliche, salvo alcune eccezioni) elimina, a decorrere dal 2014, il vincolo alle assunzioni relativo alle percentuali di unità lavorative cessate nell'anno precedente (c.d. limite capitario), mantenendo il solo criterio basato sui risparmi di spesa legati alla cessazioni

di personale. Peraltro, il riferimento al solo “personale di ruolo” potrebbe avere effetti limitanti delle facoltà assunzionali.

Sotto il secondo profilo, tra le disposizioni più significative emerge la nuova disciplina della mobilità nella pubblica amministrazione (art. 4), secondo cui, tra le altre previsioni: *i)* in via sperimentale, e in attesa di nuove procedure per la determinazione dei fabbisogni standard di personale, i trasferimenti tra le sedi centrali dei differenti Ministeri, Agenzie ed enti pubblici non economici nazionali possono essere disposti anche in mancanza dell'accordo dell'amministrazione di appartenenza se l'amministrazione di destinazione ha un maggior numero di posti vacanti; *ii)* le sedi delle PA ubicate nel territorio dello stesso comune o a una distanza inferiore a 50 chilometri dalla sede di prima assegnazione costituiscono medesima unità produttiva (ai sensi dell'articolo 2103 c.c.), all'interno della quale i dipendenti sono tenuti a prestare la loro attività lavorativa, previo accordo tra le amministrazioni interessate o (secondo modalità da definire con successivo DM) anche in assenza di accordo, quando sia necessario sopperire a carenze di organico.

Tra le misure di efficientamento del lavoro pubblico va annoverata anche la disposizione che interviene sulla gestione del personale pubblico in disponibilità, per ampliarne le opportunità di ricollocamento (art. 5). In particolare, è previsto che il personale in disponibilità possa presentare (nei 6 mesi anteriori alla scadenza del termine di 24 mesi previsto come periodo massimo di godimento dell'indennità spettante a seguito del collocamento in disponibilità) istanza di ricollocazione, nell'ambito dei posti vacanti in organico, anche in una qualifica inferiore o in posizione economica inferiore (della stessa o di inferiore area o categoria), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2103 del codice civile.

Le disposizioni introdotte, per quanto attinenti alla sfera organizzativa pubblica, hanno effetti significativi sui costi delle strutture pubbliche e sulla qualità dell'azione amministrativa.

Il giudizio è certamente positivo perché si tratta di misure che, da un lato, potrebbero favorire nuovi ingressi e dunque una nuova cultura amministrativa auspicabilmente più idonea a gestire il rapporto con le imprese e, dall'altro lato, a eliminare alcune rigidità del rapporto di lavoro pubblico che oggi bloccano i processi di riorganizzazione e di efficientamento e, in definitiva, la razionalizzazione delle risorse pubbliche.

Questo giudizio positivo viene fatto al netto di due precisazioni.

Una prima, di ordine generale, per cui le previsioni del decreto-legge favoriscono il rinnovamento, ma non anche la qualità di questo processo. In altre parole, si limitano alla componente puramente

quantitativa del fenomeno. L'obiettivo deve essere, invece, di sbloccare un settore che rischia di restare prigioniero di rigidità strutturali, per dare libero spazio all'affermazione delle persone più capaci e competenti, siano esse già operanti negli apparati o da reclutare al di fuori degli stessi.

In vista del raggiungimento di questo obiettivo, occorre non soltanto una maggiore flessibilità del turn-over e l'utilizzo di altri strumenti negoziali (es. pensionamenti anticipati e risoluzione consensuale del rapporto di lavoro), ma anche una gestione attenta dei nuovi ingressi, capace di garantirne la qualità.

Pertanto, si auspica un intervento integrativo sul punto, già a partire dal correlato disegno di legge delega, che possa incidere sui profili strutturali della selezione e della formazione del personale e, in particolare, dei dirigenti della PA.

Una seconda precisazione riguarda l'impatto delle nuove disposizioni rispetto alla disciplina privatistica del rapporto di lavoro.

Il decreto-legge introduce un importante elemento di certezza per il datore di lavoro pubblico che debba attuare processi di ristrutturazione e di ricambio del personale, prevedendo la possibilità della risoluzione unilaterale del rapporto in caso di raggiungimento dei requisiti per il pensionamento anticipato, cioè 42 anni di contribuzione gli uomini, 41 le donne.

In proposito, si evidenzia che la medesima esigenza vale anche per le imprese private, che si trovano a gestire situazioni complesse riguardo al personale. Sotto questo profilo, va ricordato che la riforma pensionistica del 2011 non solo ha in generale allungato l'orizzonte pensionistico di almeno 4-5 anni, ma ha anche dato la possibilità di rimanere al lavoro fino a 70 anni ed oltre, pur avendo già raggiunto il diritto al pensionamento di vecchiaia.

Sarebbe quindi auspicabile evitare un ritorno alla differenziazione di regole generali di pensionamento tra settore pubblico e privato ed estendere ai dipendenti del settore privato il principio che il decreto-legge ha introdotto per il raggiungimento del requisito di anzianità nel settore pubblico. In linea con le priorità indicate anche dal Governo, occorre garantire anche alle imprese regole certe per procedere al *turn over* e liberare risorse per l'assunzione di giovani.

2.3 Giustizia

Semplificazione degli oneri formali nella partecipazione a procedure di affidamento dei contratti pubblici (art. 39)

Per i casi di mancanza, incompletezza e irregolarità essenziali nelle dichiarazioni sostitutive per la partecipazione alle gare pubbliche, il provvedimento prevede che non sia più disposta l'esclusione del concorrente e che, invece, lo stesso sia obbligato al pagamento della sanzione pecuniaria stabilita nel bando, entro i limiti indicati dalla norma. Ciò ferma restando la necessità di regolarizzare la propria posizione nel rispetto del termine assegnato dalla stazione appaltante. Inoltre, tra le altre previsioni, viene precisato che ogni variazione che intervenga nel corso della gara rispetto all'ammissione di un concorrente non rileva ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte.

In linea generale, è da valutare positivamente l'introduzione della possibilità di sanare le irregolarità essenziali, in quanto può, da un lato, contribuire a deflazionare l'ampio contenzioso che riguarda l'esclusione dei concorrenti dalla partecipazione a gare pubbliche a seguito di irregolarità formali e, dall'altro, consentire alle imprese di evitare la pesante misura dell'esclusione dalla procedura.

Tuttavia, la norma presenta alcuni profili di criticità derivanti dalla definizione incerta dei presupposti per l'applicazione della sanzione pecuniaria, che rischia di comprometterne la portata di semplificazione, col paradosso di incrementare quel contenzioso che la norma si propone di ridimensionare.

Infatti, il decreto-legge ancora l'irrogazione della sanzione alla natura essenziale dell'irregolarità riscontrata nella dichiarazione sostitutiva. Ne deriva un'ampia discrezionalità della stazione appaltante nell'individuare gli elementi da considerare essenziali, nonché la conseguente impossibilità degli operatori economici di riferirsi a una regolamentazione chiara e certa ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici. Parimenti ambigua risulta la definizione delle "dichiarazioni non indispensabili" la cui irregolarità, ai sensi della nuova disposizione, non deve essere sanata, né comporta l'applicazione di alcuna sanzione pecuniaria.

Sul piano operativo, è sin d'ora prevedibile che l'assenza di una definizione puntuale delle irregolarità essenziali alimenterà le controversie derivanti dalla necessità di riempire di contenuti l'espressione ambigua utilizzata nella disposizione.

Peraltro, desta perplessità che l'obiettivo di deflazionare il contenzioso e di semplificare gli oneri per le imprese venga perseguito senza intervenire, parallelamente, per contrastare la prassi di bandi di gare pubbliche contenenti previsioni poco chiare, che amplificano il rischio di incorrere in errori nella presentazione delle dichiarazioni sostitutive necessarie.

In definitiva, in vista di un'effettiva semplificazione degli oneri formali e della riduzione del contenzioso connesso all'esclusione dei concorrenti dalla partecipazione a gare pubbliche, è necessario introdurre alcuni correttivi alla disposizione volti quanto meno a chiarire il concetto di "irregolarità essenziale". Ciò anche al fine di scongiurare il rischio che l'applicazione dell'attuale norma produca effetti opposti a quelli auspicati.

Misure per il contrasto all'abuso del processo (art. 41)

Il decreto-legge contiene disposizioni volte a disincentivare l'utilizzo strumentale del processo amministrativo. In particolare, è prevista:

- la condanna della parte soccombente a una somma equitativamente determinata quando la decisione si fonda su "ragioni manifeste";
- in materia di appalti, che l'attuale sanzione per lite temeraria (non inferiore al doppio del contributo unificato e non superiore al quintuplo dello stesso) può essere maggiorata fino all'1% del valore del contratto, se superiore.

Si tratta di misure condivisibili, in quanto allineano i meccanismi sanzionatori del processo amministrativo a quelli previsti dal codice di procedura civile, con l'obiettivo di disincentivare azioni giudiziarie pretestuose e alleggerire il carico dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Tuttavia, in sede di conversione, andrebbero meglio precisati i parametri per l'applicazione della sanzione quando la decisione è fondata su "ragioni manifeste". Al riguardo, ad esempio, potrebbe richiamarsi il criterio della temerarietà dell'azione giudiziaria, in linea con quanto già previsto dall'art. 26, co. 2 del Codice del processo amministrativo (D.Lgs. n. 104/2010).

2.4 Semplificazione

Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard (art. 24)

Il decreto-legge prevede che, entro il 31 ottobre 2014, il Consiglio dei Ministri approvi l'Agenda per la semplificazione contenente le linee di indirizzo condivise tra i diversi livelli di governo e il cronoprogramma per la loro attuazione. Al fine di proseguire l'attuazione condivisa del Decreto "Semplifica Italia", l'Agenda può prevedere la sottoscrizione di accordi tra le amministrazioni interessate e la creazione di un apposito comitato interistituzionale presso la Conferenza Unificata.

Si tratta di una misura senz'altro positiva, in quanto l'Agenda costituisce un valido strumento per la definizione di una strategia di semplificazione unitaria e per la sua effettiva attuazione a tutti i livelli di governo.

Inoltre, il decreto-legge stabilisce:

- entro il 22 dicembre 2014, l'adozione da parte delle amministrazioni statali di moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale, per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei privati;
- la conclusione da parte di Governo, Regioni ed Enti locali di accordi o intese per l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio delle attività produttive.

Confindustria guarda con estremo favore alla standardizzazione della modulistica, in quanto rappresenta un importante strumento di omogeneizzazione delle prassi amministrative, per agevolare l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa sul territorio nazionale.

La modulistica, peraltro, assolve alla funzione di facilitare la conoscenza delle prescrizioni normative e, quindi, velocizzare l'interlocuzione con le PA attraverso standard predefiniti.

Disposizioni di semplificazione e razionalizzazione in materia sanitaria (art. 27)

Il decreto-legge liberalizza il mercato delle attività sanitarie e sociosanitarie, svincolando la possibilità di operare in sanità dalla verifica di compatibilità rispetto al fabbisogno predefinito in sede regionale.

La misura è fortemente positiva in quanto elimina uno dei principali ostacoli al libero e pieno sviluppo dei servizi sanitari privati.