



Sabato 9 Luglio 2016

FONDERIA ABRUZZO

Laboratorio di idee, innovazioni, progetti e nuove visioni per il futuro della Regione Abruzzo

Fortezza di Civitella del Tronto

TAVOLO TEMATICO (a cura di Andrea Marconi):

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: I SOGGETTI PUBBLICI, LE SOCIETA' PARTECIPATE E I MODELLI D'AZIONE

V E R B A L E

La riunione del tavolo tematico inizia alle ore 11:15 con la presenza di:

N°	Cognome e Nome	Ente, Istituzione, attività
1	Maurizio Di Nicola	Presidente I ^a Commissione Consiglio Regionale dell'Abruzzo "Bilancio, Affari Generali e Istituzionali"
2	Ebron D'Aristotile	Regione Abruzzo – Direttore del Dipartimento Risorse e Organizzazione
3	Giovanni Savini	Regione Abruzzo – Direttore del Dipartimento della Presidenza e Rapporti con l'Europa
4	Fabrizio Bernardini	Regione Abruzzo – Capo di Gabinetto di Presidenza
5	Vincenzo Rivera	Regione Abruzzo – Dirigente Segreteria di Presidenza della Giunta
6	Andrea Marconi	Regione Abruzzo – Ufficio di diretta collaborazione il Presidente della Giunta Regionale
7	Mario Mazzocca	Regione Abruzzo – Sottosegretario di Giunta con delega agli Enti locali
8	Antonio Di Marco	Presidente Provincia di Pescara e Presidente UPI Abruzzo
9	Renzo Di Sabatino	Presidente Provincia di Teramo
10	Mario Collevocchio	Osservatorio Regionale per la riforma delle Province
11	Luciano Lapenna	Presidente ANCI Abruzzo
12	Marco Di Nicola	Commissario Comunità Montana "Laga"
13	Luigi Fasciani	Commissario Comunità Montana "Sirentina"
14	Eustachio Gentile	Commissario Comunità Montana "Peligna"
15	Paolo Pizzone	Commissario Comunità Montane "Montagna di L'Aquila" e "Vomano Fino Piomba"



16	Nando Timoteo	Commissario Comunità Montana "Gran Sasso"
17	Guido Dezio	Dirigente Comune di Pescara e membro C.d.A. TUA S.p.A.
18	Alessandro Felizzi	Presidente Fi.R.A. S.p.A.
19	Manuel De Monte	Presidente Abruzzo Sviluppo S.p.A.
20	Carlo Montanino	Membro C.d.A. Centro Agroalimentare "La Valle della Pescara"
21	Francesco Carli	Presidente Collegio di Liquidazione Abruzzo Engineering S.C.p.A.
22	Angelo Fingo	Liquidatore COTIR – CRIVEA – CRAB
23	Tiziana Del Roio	Presidente CODEMM
24	Sandro Di Minco	Direttore Generale ARIT
25	Roberto Pierantoni	Segretario Generale Camera di Commercio di Pescara
26	Simonetta Cirillo	Dirigente Camera di Commercio di Pescara
27	Bruno Biagi	Confservizi-Cispel Abruzzo
28	Rocco Micucci	Sindaco di Rapino
29	Fabio Adezio	Sindaco di Miglianico
30	Marina D'Orsogna	Prof. Università di Teramo
31	Angela Musumeci	Prof. Università di Teramo
32	Salvatore Cimini	Prof. Università di Teramo
33	Stefania Valeri	Regione Abruzzo – Dirigente Servizio Avvocatura Regionale
34	Ivana Mancini	Regione Abruzzo
35	Grazia Palma	Regione Abruzzo
36	Antonella Azzariti	Regione Abruzzo
37	Luigina Cerini	Regione Abruzzo
38	Antonella De Felice	ADSU Chieti-Pescara
39	Fabio Di Paolo	Presidente Provincia Ambiente S.p.A.
40	Dino Marangoni	Presidente Pescara Innova S.R.L.
41	Pina Manente	Provincia di Teramo – Ufficio Stampa
42	Laura Di Russo	Provincia di Pescara – Ufficio Stampa
43	Luigi Mezzanotte	Fi.R.A. S.p.A.
44	Nadia Ranalli	Avvocato libero professionista
45	Dino Ricciuti	Commercialista libero professionista
46	Antonio Smerilli	Consulente Regione Abruzzo
47	Aldo Cilli	ANCI Abruzzo
48	Giorgio Masciocchi	Amministratore AFM S.p.A.



49	Marino Fiorà	Consiglio Regionale Abruzzo
50	Gianluigi Di Martino	Abruzzo Sviluppo S.p.A.
51	Nando Marinucci	Presidente OPS S.p.A.
52	Antonio Milillo	Architetto libero professionista
53	Gianluca Cervale	Avvocato libero professionista
54	Michele Pistillo	

Apri i lavori il curatore del tavolo **Andrea Marconi**, che dopo i saluti di rito, la presentazione dei relatori e la spiegazione circa le modalità di svolgimento degli interventi, lascia la parola al Presidente della I^a Commissione del Consiglio Regionale dell'Abruzzo "Bilancio, Affari Generali e Istituzionali" **Maurizio Di Nicola**, il quale illustra le finalità che il tavolo intende perseguire.

L'iniziativa odierna si configura come una giornata di studio ed approfondimento sulla riforma in atto della Pubblica Amministrazione attraverso il confronto dialettico tra gli autorevoli ospiti intervenuti.

In particolare, il tema del tavolo consiste nell'affrontare varie tematiche riconducibili alla riforma della Pubblica Amministrazione in fase di attuazione attraverso i decreti Madia tra cui, in particolar modo, quelli relativi allo snellimento delle procedure amministrative e al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Oltre a comunicare quanto fino ad oggi realizzato dalla Regione Abruzzo sui medesimi temi, ulteriore obiettivo della giornata di lavoro consiste nella tesaurizzazione, ai fini del miglioramento dell'assetto legislativo ed amministrativo dell'Ente, dei preziosi suggerimenti dei discussant coinvolti.

Il primo punto di discussione è rappresentato dall'approfondimento della riforma Delrio relativa alla riorganizzazione degli Enti provinciali e di quanto posto in essere dalla Regione Abruzzo in attuazione della stessa, nonché delle criticità riscontrate.

Prende la parola **Mario Collevocchio**, membro dell'Osservatorio Regionale per la riforma delle Province, di cui si riporta integralmente l'intervento dal titolo *"Lo stato dell'arte della riforma della governance locale: il riordino delle Province"*.

<<La legge 7 aprile 2014, n.56, nota come legge Delrio, è intervenuta nella riforma degli enti territoriali a Costituzione vigente lungo tre grandi direttrici: l'istituzione delle Città metropolitane, il riordino delle province, le unioni e le fusioni dei comuni.

Con riferimento alle province, la legge le ha definite *"enti territoriali di area vasta"* e ha operato una importante riforma degli organi e delle funzioni. In ordine al primo punto, ha introdotto una nuova disciplina della elezione in secondo grado dei consiglieri provinciali da parte dei sindaci e dei consiglieri



comunali, ha ridotto il numero dei componenti dei consigli, ha abolito le giunte e ha istituito l'assemblea dei sindaci.

Per quanto riguarda le funzioni, la legge ha rideterminato in maniera ridotta la sfera delle competenze istituzionali delle province introducendo la distinzione, in realtà molto discutibile, tra funzioni fondamentali e funzioni diverse da quelle fondamentali. Le prime attengono alla pianificazione territoriale di coordinamento, alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, alla costruzione e gestione delle strade provinciali, alla programmazione della rete scolastica e alla gestione dell'edilizia scolastica, all'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, al controllo di fenomeni discriminatori in ambito occupazionale, alla promozione delle pari opportunità.

Le funzioni diverse da quelle fondamentali, da trasferire agli enti operanti nel territorio, riguardano funzioni importanti quali l'assistenza ai disabili, ai non vedenti e ai sordomuti, il diritto allo studio, la formazione professionale, le politiche del lavoro, i centri per l'impiego, le biblioteche, la cultura, il turismo, le azioni a tutela del territorio affidate agli uffici dei geni civili, i servizi per l'agricoltura, le attività produttive.

La legge ha poi fissato un calendario degli adempimenti completamente disatteso dallo Stato e dalle regioni. Infatti, entro l'8 luglio 2014 essi avrebbero dovuto individuare, in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni diverse da quelle fondamentali oggetto del riordino. L'accordo è invece intervenuto solo in data 11 settembre ma non ha individuato dette funzioni, bensì ha introdotto una complessa procedura basata sulla istituzione di un Osservatorio nazionale e di quindici Osservatori regionali preposti alle operazioni di riordino. Nello stesso tempo è stato concordato il testo del DPCM sui criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse umane e strumentali connesse con l'esercizio delle funzioni da trasferire; decreto inspiegabilmente emanato il 26 settembre successivo e pubblicato nella GU del 12 novembre. Sia pure in grave ritardo, si svolgono le operazioni di mappatura previste dal decreto e si confida sull'impegno assunto dalle regioni nell'accordo suddetto di adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014. Ma soprattutto si punta sul principio che il trasferimento da parte delle province delle funzioni diverse da quelle fondamentali è contestualmente accompagnato dal trasferimento agli enti subentranti dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative attinenti alle funzioni medesime e che da quel momento diventa effettivo.

A questo punto interviene la legge di stabilità 2015. Nel presupposto certamente infondato di ritenere attuata una riforma ancora in mezzo al guado, la legge infligge un doppio colpo mortale alle risorse delle province: 1 miliardo di euro in meno di spese correnti per il 2015 (2 miliardi per il 2016, 3 miliardi per il 2017) e il contenimento della spesa per la dotazione organica del personale alla metà di quella sostenuta



per il personale di ruolo alla data dell'8 aprile 2014. La legge prevede inoltre una serie di misure rivolte a ricollocare il personale delle province in soprannumero rispetto alle funzioni fondamentali (stimato in oltre 20.000 unità), attraverso complesse procedure di mobilità, in tutte le amministrazioni pubbliche alle quali viene fatto divieto nel frattempo di effettuare assunzioni a tempo indeterminato a pena di nullità.

Si apre così una procedura che, discostandosi nettamente dalle previsioni della legge 56/2014, mira a ricondurre il problema della ricollocazione del personale delle province in quello più ampio della mobilità dell'intero settore pubblico con modalità incerte e tempi lunghi tuttora in corso. Ne consegue che, venendo meno il nesso tra esercizio delle funzioni, risorse finanziarie occorrenti e personale che le svolge si arresta il disegno di riordino. Le province non sono in grado di esercitare neanche le funzioni fondamentali e tanto meno di continuare a gestire funzioni che non sono più di loro competenza. Le regioni anch'esse penalizzate, non dispongono di risorse aggiuntive per supplire e intervenire in maniera adeguata.

In tale quadro di difficoltà e di incertezza, si è svolto e si sta svolgendo l'attività intensa e difficile dell'Osservatorio regionale per la riforma delle province, prontamente istituito nel mese di settembre 2014, che, sulla base dell'istruttoria condotta da un gruppo tecnico di lavoro in collaborazione con le province, ha tenuto una serie numerosa di incontri aperti alla partecipazione dei sindacati sulle diverse tematiche attinenti all'individuazione delle funzioni da trasferire, agli ostacoli di natura procedurale e finanziaria e soprattutto alle vicende del personale allo scopo di far fronte ad una comprensibile situazione di disagio diffuso.

I lavori dell'Osservatorio sono culminati nella preparazione della legge regionale 20.10.2015, n.32 che reca *"Disposizione per il riordino delle funzioni amministrative delle province in attuazione della legge 56/2014"*. Si tratta di una normativa che si discosta in parte dai contenuti generalmente disciplinati dalle altre leggi regionali in materia in quanto prevede, realisticamente, un percorso graduale di trasferimento delle funzioni delle province alla regione stessa o ai comuni singoli o associati caratterizzato dalla stipulazione di accordi sulla base di linee-guida approvate dalla Giunta regionale su proposta dell'Osservatorio.

In attuazione di detta procedura e sulla base delle prime linee-guida approvate dalla Giunta regionale il 19.12.2015, in data 18 febbraio scorso sono stati stipulati i primi quattro accordi con le province concernenti il trasferimento alla regione delle funzioni in materia di tutela ambientale, energia, industria, artigianato e commercio.

Attualmente l'Osservatorio è in procinto di esaminare ed approvare uno schema di accordo Province/Comuni di natura transitoria allo scopo di assicurare l'ordinato esercizio delle funzioni in materia



di assistenza scolastica e diritto allo studio ai disabili e all'assistenza a non vedenti e non udenti fin dall'inizio del prossimo anno scolastico 2016 -17.

In conclusione si suggeriscono tre punti di riflessione:

1. l'attenzione si è finora concentrata sulla soluzione dei problemi del personale e sulle gravi difficoltà di ordine finanziario in gran parte derivanti dalle cause descritte. Occorre ora proseguire sulla strada dell'attuazione della LR 32/2015 cercando di porre in essere, nello stesso tempo, leggi organiche di riordino nei diversi settori. Non si tratta infatti di assicurare soltanto la continuità dell'azione amministrativa nell'esercizio delle funzioni, bensì di operare un salto di qualità delle prestazioni in un nuovo contesto istituzionale, come richiede un effettivo processo di riforma
2. in tale contesto, occorre affrontare l'attuazione del comma 90 dell'articolo 1 della legge Del Rio mediante una legislazione regionale coraggiosa che sia in grado di sopprimere enti o agenzie che gestiscono servizi di rilevanza economica per attribuire le relative funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale
3. accelerare per quanto possibile i processi di fusione, in primo luogo, e di unione dei comuni in modo da distribuire in maniera diffusa ed efficace l'esercizio delle funzioni nel territorio, tenendo anche conto della prospettiva della riforma della Costituzione che sarà sottoposta a referendum. Al riguardo, la legge di riforma sopprime le province, ma prevede nelle disposizioni finali la definizione con legge dello Stato dei profili ordinamentali generali degli enti di area vasta e l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa di dettare altre disposizioni in materia che ne costituiranno la sostanza (art. 40, comma 4)>>.

Il secondo relatore è **Antonio Di Marco**, Presidente della Provincia di Pescara ed attuale Presidente dell'UPI Abruzzo, di cui si riporta integralmente l'intervento dal titolo "*Le prospettive dei nuovi Enti di Area Vasta*".

<<Le Province italiane sono tutte impegnate nell'attuazione della legge 7 aprile 2014 n 56 che ha riordinato il sistema delle autonomie locali, dove i Comuni sono al centro del governo locale e il governo di area vasta è profondamente ripensato attraverso l'istituzione delle Città metropolitane e il riordino delle Province in enti di area vasta di secondo grado.

I nuovi soggetti pubblici del futuro quadro istituzionale sono gli Enti di Area Vasta.

Illustro in sintesi la piattaforma condivisa a livello nazionale in UPI, espressione di una **posizione unitaria delle province italiane e dunque di quelle abruzzesi**, quali spunti su cui impostare un confronto a



livello territoriale con la Regione e con l'ANCI, coinvolgendo tutte le forze politiche rappresentate, a cui si chiede di "immaginare" una nuova geografia istituzionale abruzzese che piuttosto semplifichi la macchina amministrativa e favorisca i servizi realizzando economie di scala.

I prossimi anni saranno cruciali e vedranno impegnati gli amministratori locali abruzzesi a creare un ponte tra "vecchio e nuovo" nella stagione delle autonomie locali.

Le Province oggi sono pronte a proporre un modello di "governo territoriale integrato" per evitare un sistema che ha generato di fatto sovrapposizioni di competenze e sprechi.

La riforma degli enti di area vasta è un passaggio di questo processo più ampio, che si può completare solo con il pieno coinvolgimento dei Comuni, attraverso un nuovo investimento nella cooperazione intercomunale che esuli dallo schema dell'imposizione che finora non ha funzionato.

Il primo tassello che bisogna mettere in campo è la creazione di alleanze territoriali tra i Comuni di maggiori dimensioni e i Comuni più piccoli, dove gli Enti di area vasta fungano da collante operativo..

Per quanto riguarda **la riforma costituzionale**, le Regioni sono chiamate a partecipare della funzione legislativa insieme allo Stato per pensare e delineare dal punto di vista normativo i nuovi enti di area vasta destinati ad amministrare i territori insieme ai Comuni: il dettato della riforma offre una copertura costituzionale quando prevede all'art 40 comma 4 che "le aree vaste non ricadenti in città metropolitane siano amministrate dagli enti di area vasta così come disciplinati da legislatore statale e regionale".

Dunque, per attuare pienamente il dettato costituzionale, il **passaggio successivo è di individuare l'area vasta geograficamente intesa**: i suoi confini, la sua nuova identità, in un'ottica preferibilmente sovraprovinciale riorganizzando i servizi da erogare in modo equilibrato tra le comunità.

La Regione Abruzzo ha una grande responsabilità in questa operazione, perché deve evitare il rischio di una proliferazione indebita di possibili enti di area vasta diversamente denominati e che non prevedano finalità istituzionali di cura degli interessi generali della collettività.

Questo aspetto è essenziale e per comprenderlo **occorre puntualizzare le differenze sostanziali tra gli enti di area vasta e gli strumenti di cooperazione intercomunali**:

- **le Unioni di Comuni hanno la finalità specifica della cooperazione intercomunale** nell'esercizio associato di funzioni di prossimità, disciplinate autonomamente dallo **statuto** e non dalla legge.
- **i nuovi enti di area vasta devono curare interessi generali per la comunità rappresentata e infatti la loro legittimazione**, non a caso, **consegue a una organizzazione regolata dalla legge dello Stato**,



che gli riconosce una capacità giuridica di svolgere funzioni amministrative direttamente attribuite dallo Stato oltre a quelle di derivazione regionale.

Nel quadro costituzionale delineato dall'art 40 comma 4, **la Regione Abruzzo potrà:**

- individuare funzioni ulteriori da delegare agli enti di area vasta;
- definire i confini dei nuovi enti di area vasta, visto che è abrogato l'art 133 comma 1 della Costituzione;
- adattare il modello di governo di area vasta definito dallo Stato al suo contesto in modo da costruire un equilibrio tra diversi territori;
- definire il numero e le funzioni degli enti di area vasta senza frammentare l'identità stoico-culturale ed economico-sociale della comunità locali.

Le Province di fronte a questo nuovo scenario si stanno organizzando: snellite nel frattempo sul profilo del personale e delle funzioni, hanno in corso una trasformazione che ha fatto emergere la necessità di svolgere funzioni in forma associata tra più province e la necessità di adeguare le proprie strutture allo svolgimento di compiti di servizio e di supporto ai comuni.

Ci siamo resi conto che la legge n 56 del 2014 ha letteralmente riconosciuto un ruolo strategico agli enti di area vasta da avviare nelle more della riforma costituzionale, ne ha ampliato e specializzato le competenze attribuendo funzioni di tre tipi:

- A) **Funzioni di area vasta** a partire dalle funzioni fondamentali oggi riconosciute dalla legge 56/2014, come le funzioni di programmazione e pianificazione e le funzioni di tipo gestionale sulla viabilità, edilizia scolastica e ambiente che devono essere rilette nella prospettiva in cui l'area vasta diventa un "HUB" delle autonomie locali, per mettere in comune risorse e competenze;
- B) **Funzioni delegate dalle leggi regionali** nelle materia di competenza regionale, laddove la regione ritenga che il livello ottimale per l'esercizio delle funzioni amministrative sia quello dell'area vasta assicurando le risorse necessarie e le forme di gestione più adeguate a garantire i servizi ai cittadini e ai territori;
- C) **Funzioni trasversali di supporto ai comuni** come le centrali di committenza e le stazioni uniche appaltanti, l'assistenza tecnica, la raccolta dati, la statistica, i sistemi informativi, l'avvocatura, gli uffici Europa, la gestione unitaria di procedure selettive e concorsi, ecc.. che possono offrire una grande prospettiva di qualificazione dei servizi e degli investimenti pubblici locali.



Inoltre, i nuovi enti di area vasta, in quanto enti di secondo livello governati dai sindaci del territorio, possono svolgere un ulteriore ruolo, essenziale anche per far ripartire il processo di riordino dei comuni e di gestione associata delle funzioni comunali. In sostanza, **la legislazione statale e regionale dovrà riconoscere in capo agli enti di area vasta, e in particolare attraverso l'Assemblea dei sindaci, il compito di ricostruire**, territorio per territorio, in modo condiviso e senza confusione di ruoli, **la dimensione ottimale del governo locale di prossimità**.

Proprio perché governati dai sindaci, i nuovi enti di area vasta abruzzesi potrebbero diventare la sede naturale per **l'organizzazione e la gestione delle reti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica come i gas, i rifiuti, i servizi idrici, i trasporti pubblici locali**. Attraverso il riordino della legislazione statale e regionale, in attuazione del comma 90 della legge n.56, **suggeriamo alla Regione Abruzzo di ricondurre nell'ambito delle aree vaste che si andranno a costruire le diverse strutture quali ATO, enti, società, agenzie, ecc. che operano in ambito provinciale o sub provinciale**.

Questa è la soluzione che vogliamo condividere per rendere efficiente il sistema dei servizi pubblici in Abruzzo, realizzabile proprio con la costituzione dei nuovi soggetti pubblici cd. Enti di area vasta.

A voler avanzare prospettive di area vasta sul nostro territorio, recupero provocatoriamente la legge Monti sull'accorpamento delle province del 2011 che per le regioni a statuto ordinario portò le province da 86 a 51 nell'ottica della spending review e di un abbattimento del debito pubblico che sacrificava purtroppo solo l'ente intermedio.

Per l'Abruzzo, allora, si proposero due ambiti provinciali:

- Chieti - Pescara
- Teramo - L'Aquila.

E di questo potremmo tornare a ragionare.

Se volessimo cavalcare un ragionamento in quest'ottica, ci renderemo conto che nel frattempo anche altre strutture periferiche su base provinciale sono state razionalizzate in questa direzione:

- ✓ **Camere di Commercio**, Industria e Artigianato passeranno da 4 a 2 con la fusione delle sedi: Chieti - Pescara e Teramo - L'Aquila;
- ✓ **Prefetture** destinate da 4 sedi a 2, con l'assorbimento dell'Ufficio territoriale di Chieti in quello di Pescara e di Teramo nella Prefettura di L'Aquila;
- ✓ **Confindustria**, con la fusione di Chieti-Pescara;
- ✓ **CIA, UIL** (fusione Chieti/Pescara).



Se invece diamo uno **sguardo alle altre regioni italiane** che si sono parzialmente espresse a riguardo, il processo di definizione degli enti di area vasta tende prevalentemente a modularsi su entità sovra-provinciali:

- in **Lombardia** su 11 province e la Città Metropolitana di Milano, sono state individuate **3 aree vaste**;
- in **Piemonte**, che oltre alla Città Metropolitana di Torino ha ben 7 province, sono previste **3 aree vaste**, per un totale di 4 quadranti coerenti con i distretti socio –sanitari e lo sviluppo economico;
- in **Emilia Romagna**, composta della Città metropolitana di Bologna e da 8 province, la stessa legge regionale di riordino ha previsto la formazione di **4 aree vaste**, tramite convenzioni approvate dalla giunta regionale.

In conclusione, un ragionamento imprescindibile si impone sul piano economico-finanziario in previsione dell’approvazione definitiva della riforma costituzionale:

- I. **lo Stato dovrà definire il nuovo sistema di finanziamento degli enti di area vasta (Finanza derivata) e si dovranno adeguare le disposizioni della legge 56/2014 e la normativa del testo unico** degli enti locali al nuovo assetto costituzionale.
- II. **la Regione Abruzzo avrà il compito** di costruire gli enti di area vasta e impegnarsi presso il Governo **affinché le funzioni di area vasta abruzzesi trovino la necessaria copertura finanziaria attraverso un sistema di finanziamento strutturato** per lo svolgimento delle funzioni previste dallo Stato in un’ottica complessiva di economie di scala, di corretta applicazione dei fabbisogni standard e di superamento delle diseconomie di una governance non programmata nel determinare **“CHI FA E CHE COSA”**.
- III. per la sua parte, **la Regione dovrà fornire adeguata copertura finanziaria a tutte le funzioni che vorrà delegare agli enti di area vasta.**
- IV. **un meccanismo di finanziamento dovrebbe essere previsto da parte dei Comuni, per tutte le funzioni** (stazione unica, centrale di committenza, procedimenti disciplinari, concorsi, progetti europei ecc.) **che le Assemblee dei Sindaci decideranno di affidare all’ente di governo di area vasta>>.**

Renzo Di Sabatino, Presidente della Provincia di Teramo, chiede a questo punto la parola per fornire un ulteriore contributo politico al dialogo. Come gestire la riforma sul piano territoriale? Le Regioni Piemonte e Veneto hanno “ri-delegato” la gestione delle funzioni alle Province, mentre l’Emilia-Romagna,



che è all'avanguardia, ha posto un'organizzazione regione-centrica (legge regionale con più di 80 artt.). In Abruzzo invece, così come in altre Regioni, le funzioni sono state riassunte senza avere un vero e proprio regime di governance. Si auspica il SI alla riforma costituzionale che darà (forse) potestà gestionale e organizzativa alle Regioni. Occorrerà in ogni caso aprire un ragionamento non fine a sé stesso, soprattutto con riferimento ai problemi dei piccoli Comuni.

Chiede ed ottiene la parola **Fabio Adezio**, Sindaco del Comune di Miglianico, di mestiere informatico, il quale chiede di affrontare l'argomento dell'Agenda Digitale lamentandosi della scarsa attenzione posta nei confronti dell'informatica da parte della Pubblica Amministrazione. Auspica l'obbligo di produrre stradari e documenti in formato digitale e rimarca la carenza di formazione di buona parte dei dipendenti pubblici, incapaci a suo dire di utilizzare financo i programmi software più diffusi. Chiede pertanto di porre la necessaria attenzione sull'Agenda Digitale e sulla formazione dei dipendenti.

Risponde sul tema **Sandro Di Minco**, Direttore Generale dell'Agenda Regionale per l'Informatica e la Telematica (ARIT).

<<In tema di riforme istituzionali, si consideri che la cosiddetta Riforma Madia delinea un'ulteriore accelerazione in tema di digitalizzazione della P.A., prevedendo una nuova modifica (ed integrazione) del Codice dell'Amministrazione Digitale finalizzata a rendere obbligatoria la completa digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana, ad ogni livello, allo scopo di migliorarne i servizi per cittadini e imprese.

La situazione attuale nella Regione Abruzzo non è certo delle migliori.

Bisogna essere assolutamente onesti e riconoscere che l'intero sistema pubblico abruzzese, di cui l'Ente Regione rappresenta la più importante espressione, è gravemente in ritardo sul punto e che, conseguentemente, i cittadini abruzzesi e le imprese che operano sul territorio regionale sono attualmente privati di alcuni importanti diritti, cosiddetti digitali, riconosciuti espressamente nell'attuale quadro normativo nazionale, ad es. negli articoli 3 e seguenti del cosiddetto Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D., D.Lgs 82/2005).

Bisogna anche superare la visione esclusivamente "infrastrutturalista" che ha caratterizzato gli anni precedenti e accedere ad una visione strategica complessiva.

A questo scopo, nella mia recentissima nuova qualità di Direttore Generale dell'ARIT, ho avanzato la **proposta** – attuabile in sede di programmazione 2014-2020 dei nuovi fondi europei, di realizzare un piano di intervento strategico che potremmo chiamare **Abruzzo Regione Facile e Digitale**. Ciò anche in considerazione della connessione diretta del tema (e del piano che propongo) con alcuni impegni formali



che sia il Presidente della Regione Abruzzo, che il Consiglio Regionale (all'unanimità) hanno assunto verso il sistema delle imprese (in particolare con Confindustria Abruzzo), rispettivamente nel maggio e nell'ottobre 2014 (sotto, alla fine del presente documento, la bozza di impegno cui mi riferisco).

In estrema sintesi, sarebbe l'occasione per avviare una riflessione condivisa e partecipata sulle strategie che l'Agenzia Regionale per l'informatica e la telematica, in condivisione con la Regione Abruzzo, intende avviare nel quadro degli obiettivi di Europa 2020, dell'Agenda Digitale Europea e di quelle di livello nazionale e regionale.

In tale contesto si potrebbe realizzare un intervento di carattere strategico a valere su fondi europei, con il quale prevedere il rafforzamento delle competenze amministrative ed istituzionali per la semplificazione e digitalizzazione dei servizi pubblici abruzzesi.

Il rafforzamento si collocherebbe nel contesto della obbligatoria digitalizzazione dei servizi pubblici (si rammenta che è previsto lo switch-off definitivo, con passaggio al digitale totale ed esclusivo, entro il 12 agosto 2016 di tutta la PA italiana), e sarebbe finalizzato ad intervenire in particolare su alcuni procedimenti/processi regionali - a forte impatto sul sistema delle imprese e delle professioni - da semplificare, razionalizzare e reingegnerizzare attraverso la digitalizzazione integrale degli stessi.

L'intervento dovrebbe oltretutto consentire di costruire una visione strategica (da realizzare impropriamente ma necessariamente ex post, essendo essa oggi molto carente, se non inesistente), che consenta di collegare funzionalmente tra loro alcuni interventi già realizzati o in fase di realizzazione (quali i SUAP presso i Comuni, nonché il cosiddetto SUE- Sportello Unico dell'Edilizia - e altri servizi in fase di affinamento) per i quali, oltretutto, esistono già delle piattaforme informatiche, la cui realizzazione non è stata tuttavia accompagnata né da una adeguata attività di revisione a monte dei relativi processi, né da una necessaria integrazione logica, "culturale" e funzionale con altre attività; va poi necessariamente previsto, pianificato e realizzato l'adeguamento culturale e operativo ai nuovi grandi progetti nazionali, quali lo SPID (Sistema Pubblico dell'Identità Digitale), PagoPA, ecc. affrontando oltretutto in maniera scientifica e risolutiva la questione della conservazione a lungo termine dei documenti digitali generati dalle procedure già digitalizzate o da quelle in via di digitalizzazione, in un'ottica integrata di sistema pubblico regionale (incluso il sistema degli Enti locali). Da ultimo, si consideri che dovremo tenere conto dell'impatto del nuovo Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali già approvato dalle Autorità dell'U.E. che va a sostituire l'attuale quadro normativo in materia.

Quali dovrebbero essere gli elementi di questa azione strategica:



- avviare un piano di formazione che coinvolga i dipendenti dell'ARIT e della Regione Abruzzo (con possibile estensione ai dipendenti degli Enti locali) sui temi della digitalizzazione dei servizi, con possibile coinvolgimento degli operatori di impresa (relativamente ad alcune fasi del piano formativo) in conformità con le previsioni del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale) e della L. R. 25/2000 (che disciplina il comparto dell'informatica pubblica abruzzese);
- costituire un gruppo di lavoro misto (Arit – Regione Abruzzo – pochissime professionalità esterne) aperto alla partecipazione di rappresentanti del mondo dell'impresa e delle professioni (almeno relativamente ad alcune fasi di attività) che pianifichi, coordini e verifichi l'attività di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi (in Agenzia, in Regione, eventualmente in altri Enti coinvolti per procedimenti connessi); tale gruppo di lavoro dovrebbe guidare nel tempo l'adeguamento di quanto realizzato e il conseguente dispiegamento ai Dipartimenti e/o agli Enti non inizialmente interessati dall'intervento stesso.

La cornice strategica e normativa dell'intervento sarebbe rappresentata:

- su base europea, dall'Agenda Digitale Europea;
- su base nazionale, tra gli altri, dall'Agenda Digitale Nazionale nonché dal Codice dell'Amministrazione Digitale (con particolare riferimento all'utilizzo delle tecnologie dell'informazione ai fini della semplificazione, razionalizzazione e reingegnerizzazione di procedure e procedimenti amministrativi e con riferimento agli artt. 7, 12 e 15);
- su base regionale, dalla (ad oggi inattuata) L.R. 31 /2013 Legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale.

Con riferimento al contesto regionale, l'intervento creerebbe la condizione minima necessaria per poter realizzare quanto previsto dal Progetto di Legge regionale presentato già pubblicamente dal Presidente D'Alfonso "Regione facilissima per le imprese. Misure a sostegno del sistema produttivo regionale". Inoltre, sempre su base regionale, consentirebbe di dare seguito e attuazione agli impegni formali assunti sia dal Presidente D'Alfonso che dall'intero Consiglio Regionale (con voto unanime) nei confronti del mondo produttivo (con condivisione formale delle principali organizzazioni sindacali e del Sindacato DIRER), nei termini di cui sotto.

Infine, ancora con riferimento alla coerenza dell'intervento proposto con le strategie Regionali dichiarate nel recentissimo passato dall'attuale governance regionale, si rammenta l'approccio contenuto



nel DPEFR (2015), sia in termini generali con riferimento al concetto di REGIONE FUNZIONE, sia con particolare riferimento alla tematica della **Ridefinizione della struttura regionale e dei meccanismi operativi** contenuto della sezione 1.2.3

L'aspetto cui ci si riferisce in particolare è quello della manifestata volontà di procedere con una **riprogettazione dei processi organizzativi** utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Si tratta di una strada che la Regione Abruzzo avrebbe dovuto obbligatoriamente intraprendere da anni, ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento agli articoli 7, 12 e 15 del Codice dell'amministrazione digitale, e senza la cui realizzazione sarà molto difficile, se non impossibile, conseguire in concreto gli obiettivi importanti ed ambiziosi di cui al Disegno di Legge cosiddetto Regione Facilissima fortemente voluto dal Presidente D'Alfonso.

Va anche ricordata in questa sede l'impostazione data nel DPEFR al rapporto con gli Enti locali finalizzato ad innalzare le competenze istituzionali dei funzionari.

Tempistica

L'intervento richiede una tempistica pluriennale e andrebbe avviato al più presto, anche per avere la possibilità tecnica di conseguire almeno i principali obiettivi programmati entro la conclusione dell'attuale legislatura.

Al fine di rammentare i due passaggi formali pregressi (della Presidenza della Regione del Consiglio Regionale) cui ho fatto cenno e che appaiono importanti, di seguito riporto il contenuto in bozza dell'impegno.

Sottoscrizione di impegno per un "Abruzzo, regione semplice"

Gli impegni:

1. prevedere presso la Giunta Regionale un Assessorato con delega alla Riforma della pubblica amministrazione regionale, locale, digitalizzazione e semplificazione amministrativa;
2. individuare una direzione amministrativa della Giunta regionale con specifici obiettivi sulla riforma della pubblica amministrazione regionale, locale, digitalizzazione semplificazione amministrativa;
3. dare attuazione entro 30 gg dalla nomina della Giunta alla L.R. n. 31 del 1/10/2013 in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale.

In particolare:



- a. istituzione del tavolo permanente per la semplificazione e nucleo tecnico per la semplificazione delle norme e procedure;
 - b. piano biennale/annuale di semplificazione amministrativa.
4. avviare entro 30 gg. dal conferimento della Delega di cui al punto 1, l'integrale attuazione di quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e normative connesse, sia con riferimento allo specifico dell'Amministrazione regionale, sia con riferimento al ruolo propulsivo e di coordinamento che lo stesso CAD assegna alla Regione per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'intero sistema pubblico abruzzese. In particolare, a titolo esemplificativo e non esaustivo, dare attuazione entro i primi 60 gg. all'obbligo espressamente previsto dal CAD:
- a. di avviare *“la riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi”* mediante *“l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti”* (art. 7);
 - b. di ancorare in maniera chiara ed indefettibile la *“misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti”* all'effettiva attuazione di quanto previsto dal CAD (art. 12) e dalla normativa connessa in materia di digitalizzazione e semplificazione
5. realizzare entro 60 gg. dal conferimento della delega di cui al punto 1 una specifica area del sito web istituzionale dell'Ente, nella quale – a partire da un piano complessivo di riforma, digitalizzazione e semplificazione della PA regionale e locale, costruito in maniera concertata ai sensi del precedente punto 4.1 - siano fornite in maniera dinamica ed aggiornata, tutte le informazioni su modalità, tempi e fasi di attuazione di quanto previsto nel presente documento d'impegno e nella normativa in esso richiamata.
6. prevedere una funzione attiva delle organizzazioni rappresentative delle imprese e degli utenti, in sede di misurazione e valutazione della performance organizzativa dei dirigenti, con particolare riferimento alle modalità di attuazione di quanto qui previsto>>.

Prende adesso la parola **Luciano Lapenna**, Presidente ANCI Abruzzo, di cui si riporta integralmente l'intervento dal titolo *“Unioni, fusioni, ed altre forme associative tra i Comuni”*.

<<Ad oltre due anni dall'entrata in vigore della L. 56/14, l'obiettivo di promuovere ed incrementare forme di associazionismo municipale, che era una delle finalità qualificanti della stessa, sembra mancato, tendendo conto dello scarso numero di processi di aggregazione tra municipi prodottosi, imputabile, oltre che a cause strutturali di seguito approfondite, anche all'inadeguatezza degli incentivi economici (risorse) messi a disposizione delle comunità interessate ad avviare tali percorsi. La riforma delle autonomie locali,



non più interpretabile come un esercizio di asettica applicazione di rigide soglie demografiche o di semplicistici parametri, per potersi realizzare in concreto, infatti, dev'essere concepita, gestita e condotta sul territorio, da ciascuna comunità, attraverso l'applicazione di idonei criteri che consentano di interpretare struttura e bisogni di ogni realtà locale. Ciò che è mancato, in effetti, tranne che in rare eccezioni è, proprio a livello normativo locale (regionale), la predisposizione di adeguati apparati regolativi idonei a considerare (anche) i condizionamenti che lo spazio fisico (e relazionale) produce su qualsivoglia ipotesi di riorganizzazione funzionale (dunque anche su quella delle reti decisionali e dei servizi) oltre che sulle domande specifiche di ciascuna comunità, condizionando le stesse vocazioni e risorse sulle quali fondare ipotesi di sviluppo endogeno di ogni territorio. E' giunto il momento, per le comunità locali, di assumere un nuovo punto di vista, "cavalcando" produttivamente l'ineluttabile evoluzione del processo normativo ed il suo intrinseco potenziale innovatore, non subendolo con passività che cela, in molti casi, anacronistiche resistenze (campanilismi). Il complesso disegno strategico sotteso alla riforma degli enti locali, infatti, se adeguatamente compreso e reinterpretato, ovvero praticato in "ambito locale" con nuove consapevolezze e protagonismo, può produrre effetti la cui portata travalica di molto gli obiettivi (non disprezzabili) di efficientamento delle strutture decisionali periferiche. Interpretando anche queste finalità, non banalmente, ma quali occasioni per operare una complessiva ri-strutturazione, dal basso e dall'interno, dei territori, specie di quelli più marginali. Tale completa riorganizzazione è determinabile attraverso la preliminare individuazione di una *dimensione locale pertinente* (ovvero quella di possibili *ambiti territoriali ottimali*) alla quale riferire un processo di coerenti e contestuali interventi multi direzionati che producano un necessario "ri-allineamento" tra:

- ambiti di operatività dei (nuovi) centri decisionali (enti locali come ripensati);
- relativi profili funzionali (programmi e relative strutture chiamate ad erogare servizi);
- correlati assetti spaziali (piani territoriali strategici pensati, alle varie scale, per configurare reti infrastrutturali e dotazioni territoriali in grado di esplicitare le necessarie prestazioni in favore del territorio).

E' opinione ormai diffusa degli "addetti ai lavori" (in primis gli amministratori, rappresentati in ANCI, come di parti significative dell'agone politico e di vari *expertise* tecnici) che sia necessario un "secondo tempo" della Legge Delrio. Ovvero una sua revisione critica oculata funzionale a favorire la maggior fattibilità di processi di associazionismo, specie con riferimento alle piccole realtà amministrative delle aree interne o montane. Percorsi, cioè, non obbligati centralisticamente, sulla base di criteri impropri, ispirati solo alle soglie demografiche, o riferibili ad obblighi di gestione associata delle funzioni decisi in remoto o tali da comprimere ulteriormente, stante anche la recente riforma degli enti di Area Vasta, (rifondati su una rappresentanza indiretta), quegli istituti che garantiscono le più ampie forme di partecipazione democratica.



La riforma in Abruzzo, una riforma per l'Abruzzo

In Regioni come l'Abruzzo, dove la riforma degli enti locali deve ancora, di fatto, avere concreta attuazione e nelle quali è atteso, da anni, sia l'auspicato aggiornamento della legislazione urbanistica sia un nuovo disegno del telaio insediativo strutturale, l'esigenza di ristrutturazione della *governance* territoriale può interpretarsi non come semplicistico atto di adeguamento a qualsivoglia imposizione centralistica ma quale preziosa occasione per produrre un sinergico percorso di "ripensamento" strategico del territorio. Il passaggio di revisione delle autonomie locali, oggi troppo frammentate (inadeguate), da indirizzare verso produttivi processi di coesione (associazionismo), può essere inteso, così, quale leva in grado di innescare una proficua attività di contestuale reinterpretazione dell'assetto territoriale e della connessa organizzazione funzionale.

Nella nostra regione sono ben 249 i piccoli comuni (l'81,64% sul totale dei 305 comuni), ovvero quelli che non superano i 5.000 abitanti, per una popolazione complessiva di poco superiore ai 350.000 residenti, circa il 26,30% del totale, su una superficie di 7.879 kmq, pari al 73% del territorio regionale. Ben 56 (meno di un quinto del totale dei comuni) sono quelli con popolazione compresa tra i 5.000 ed i 2.000 residenti. I "piccolissimi" comuni (*comuni polvere*) con meno di 2.000 residenti, invece, sono ben 193, il 63% del totale. Ben 103 di essi, inoltre (33,7% del totale dei comuni), non superano i 1.000 abitanti nei quali risiede appena il 4% della popolazione regionale. Tra i 103 comuni sotto i mille abitanti, ben 77, oltre il 75% di essi, conta meno di 500 residenti. In Provincia dell'Aquila e di Chieti, in particolare, sono presenti 19 comuni con popolazione inferiore anche ai 250 residenti. Tredici di essi (7 nel chietino e 6 nell'aquilano) non raggiungono neppure i 200 residenti. Tre comuni, di cui due nella provincia di Chieti e uno in quella dell'Aquila, contano una popolazione che non raggiunge neppure le 100 unità. Il peculiare assetto spaziale regionale, la debole struttura demografica propria del suo sistema insediativo, almeno con riferimento a tutto il settore interno montano, come il correlato ritardo proprio del contesto normativo di operatività nel quale dovrà attuarsi la riforma delle autonomie locali (legge urbanistica, Quadro di Riferimento Strategico Regionale, legislazione sugli enti locali), rappresentano delle opportunità in funzione di un produttivo rifasamento tra i predetti e carenti strumenti, prima che premesse per attuare una nuova *governance* degli enti locali. Specie allorquando saranno definitivamente chiari i percorsi di riforma costituzionale, in esito alla consultazione referendaria in programma per il prossimo autunno. Molto di recente, dopo aver, con la L. R. 32/15, operato una prima definizione delle funzioni essenziali proprie dei nuovi Enti di Area Vasta non elettivi (le attuali Province), ottemperando, tra l'altro proprio alle previsioni della L. 56/2014, Il Consiglio Regionale, con la L.R. n. 19 del 05.07.2016, tra l'altro, ha disciplinato la materia inerente i processi di associazionismo municipale introducendo, in particolare, delle incentivazioni per sostenere i processi di fusione dei piccoli comuni.



Tuttavia, la praticabilità effettiva di tale disegno riformatore sembra modesta, in assenza di adeguate e più ingenti risorse oltre che per la scarsa, verosimile condivisibilità, da parte delle comunità locali, dei criteri individuati per promuovere i processi di associazione. Criteri che, oltre che risultare insufficienti, si riferiscono, ancora e solo a soglie demografiche, peraltro elevate se si considera la premessa e peculiare condizione dell'assetto insediativo e demografico regionale, contraddistinta da una platea molto ampia di piccolissimi comuni. Il limite dei 5.000 o dei 3.000 residenti (per i comuni già appartenuti a comunità montane), risulta improprio. Le aree interne abruzzesi rappresentano, piuttosto, infatti, un ambito paradigmatico per il quale potrebbero (dovrebbero) concepirsi forme di associazionismo "ritagliate su misura", cioè fondabili su ben diversi principi in grado di recuperare la dimensione spaziale e relazionale identitaria dei contesti locali, piuttosto che vincolare tali percorsi, come comprensibilmente stabilito dalla norma generale di validità nazionale, a soglie la cui specifica entità, come la stessa ragion d'essere, prescinde dai luoghi. Più opportuno sarebbe, secondo ANCI, considerare altri fattori essenziali (aspetti di omogeneità territoriale e socioeconomica, convenienze di ordine funzionale, consolidate relazioni di interdipendenza funzionale ed attitudini alla cooperazione) in base ai quali individuare *ambiti territoriali omogenei* (come è stato, ad esempio, per la definizione degli Ambiti Distrettuali Sociali), all'interno dei quali, successivamente, valutare più in profondità l'oggettiva propensione delle piccole comunità a realizzare processi di coesione istituzionale, in ambito locale. Il processo di riorganizzazione della *governance* multilivello, difatti, secondo convincimenti sempre più diffusi, può essere considerato come un insieme coordinato di più interventi utili a contrastare il regresso socio economico di tali aree attraverso una maggiore capacità organizzativa e una superiore efficienza gestionale dei centri decisionali che non richiede, automaticamente, la compressione di istituti o strumenti di consultazione democratica (rispettando anche l'autonomia decisionale delle comunità più piccole). Necessita, cioè, prestando attenzione ad aspetti innovativi, piuttosto, l'individuazione di strumenti normativi che siano in grado:

- di rendere possibili (aggiornando i profili giuridico normativi degli istituti delle Convenzioni, delle Unioni e delle Fusioni), forme di gestione associata di specifiche funzioni adeguatamente pre-individuate dalle stesse comunità, idonee a dar vita a coalizioni tra comuni montani, concepibili quali percorsi preordinabili ad eventuali, successivi e, comunque, volontari processi più vincolanti di fusione;
- di concepire norme locali che adottino quali principi essenziali non (solo) quelli inerenti le soglie demografiche, quanto criteri di carattere territoriale (di seguito esplicitati);
- di stimolare con strumenti concreti (più adeguati e reali sostegni economici o idonei meccanismi incentivanti) il protagonismo degli enti locali in tale direzione.

Il successo di politiche di ristrutturazione degli enti locali, fondabili sul rafforzamento di vincoli di coesione territoriale, sembra determinabile, infatti, solo per effetto di una rinnovata capacità di lettura articolata del territorio, operabile secondo le sue componenti essenziali: morfologico-ambientale,



insediativa, infrastrutturale, sociale, economica, relazionale. È richiesta, perciò, alle norme, una specifica attenzione per le coordinate spaziali e per le relative dinamiche relazionali che connotano ogni contesto territoriale. Per questo, è fondamentale che l'individuazione di strutture insediative sufficientemente omogenee e coese, sotto il profilo relazionale e dei legami di interdipendenza reciproca dei diversi centri, possa compiersi in funzione del preventivo riconoscimento di rilevanti fattori in base ai quali, successivamente, costruire solidi percorsi di aggregazione, per lo più identificabili con:

- comune appartenenza alle medesime unità fisiografiche;
- peculiare dislocazione spaziale e connettività delle reti infrastrutturali;
- adeguata accessibilità reciproca degli insediamenti ed omogenea accessibilità degli stessi dalle aree urbane viciniori di riferimento;
- analoga strutturazione del sistema produttivo e, in generale, della base socio economica;
- presenza di rilevanti e consolidate relazioni reciproche di interdipendenza funzionale;
- appartenenza comune a bacini di utenza rispetto ai quali si rinvergono strutture eroganti servizi essenziali di prossimità (trasporti, servizi socio sanitari, istruzione, su tutti).

L'attenzione per questi aspetti può consentire di individuare quella *dimensione locale pertinente* rispetto alla quale si sono accertate preventivamente e produttivamente quelle precondizioni minime per lo sviluppo locale identificabili con potenzialità e vocazioni latenti connesse alla specificità dei luoghi (risorse endogene). I processi di associazionismo tra piccole realtà locali, concepiti con riferimento a tali ambiti minimi, infatti, possono considerarsi come tali da generare, nel tempo, concrete "convenienze territoriali" intendibili, specie in ambiti marginali, sotto forma:

- di maggiore qualità ed efficienza dei servizi essenziali, perseguibile con gestioni associate;
- di rilevante coerenza delle attività di pianificazione spaziale unitaria (sovracomunale), che incrementi la sostenibilità e la competitività delle scelte;
- di maggiore capacità nell'affrontare collegialmente scenari problematici e situazioni emergenziali, come di valorizzare capitale sociale e risorse in comune;
- di più efficace ed armonica capacità di promozione turistica (comune), con conseguente veicolazione di *brand* territoriali più competitivi;
- di maggiore rappresentatività e capacità contrattuale presso i consessi decisionali rilevanti, nel rivendicare risorse e interventi a beneficio del territorio;
- di maggiore efficienza nella programmazione, pianificazione e gestione di attività di prevenzione dei rischi, manutenzione del territorio e protezione civile>>.

Prende la parola a questo punto **Bruno Biagi**, introducendo l'argomento delle società partecipate.



<<Ho chiesto di intervenire poiché dopo la lettura del documento redatto in preparazione dei lavori di questo tavolo tematico, pur comprendendo l'attenzione posta dalla Regione sulle sue società partecipate, non posso non evidenziare la assoluta assenza di qualsiasi riferimento all'altro importante comparto relativo alle società partecipate, quelle cioè che agiscono nel settore dei servizi pubblici locali.

Parlo di quelle società la cui proprietà – se rimaniamo nella sfera pubblica – fa capo in larghissima parte ai Comuni, svolgendo la loro attività in settori delicatissimi: servizio idrico, ciclo integrato dei rifiuti; produzione e distribuzione dell'energia (elettricità, gas); gestione delle farmacie comunali e dei servizi alla persona; gestione dei servizi culturali, sportivi, ecc. Aggiungo a questo panorama anche la gestione del patrimonio della edilizia residenziale pubblica, che incrocia sia le competenze della Regione che quelle dei Comuni.

E se è pur vero che – come ho detto – la proprietà delle partecipate fa capo nella maggioranza dei casi ai Comuni, è altrettanto vero che specifiche competenze regionali incidono in maniera diretta e rilevante sulla attività di queste società.

Mi riferisco alle competenze proprie della Regione sia nella definizione degli ambiti territoriali entro cui svolgere il servizio (e questo non è affatto poca cosa come dirò fra un attimo); sia in materia di definizione di politiche settoriali assunte attraverso atti normativi, di pianificazione territoriale, di ripartizione finanziaria, emanati appunto dalla Regione nella piena attuazione delle competenze ad essa assegnate.

D'altra parte si converrà certamente con la sottolineatura su cui richiamo la vostra attenzione: si tratta di servizi che di certo – a seconda della loro qualità, efficienza ed efficacia – hanno moltissimo a che vedere sia con la qualità della vita dei cittadini, sia con la creazione o meno delle migliori condizioni che incoraggino l'attenzione degli investitori su un territorio. E questa è questione di primo piano per la Regione.

Come si vede c'è molto di più del solo tema – che pure non sottovalutiamo – dei cosiddetti costi della politica, un tema che finisce per offuscare e fuorviare il livello della verifica di merito sulla qualità del servizio reso ai cittadini.

Dunque il tema che sto sollevando è questione di grande rilievo ed esso entra a tutto tondo nelle politiche regionali. E' una sollecitazione che mi sento di fare con una certa premura ed insistenza, poiché non è la prima volta che la Confservizi-Cispel Abruzzo fa questo richiamo. Negli anni scorsi lo abbiamo fatto nei confronti dei precedenti governi regionali con scarsa fortuna, anche se non del tutto priva di risultati, come dirò fra un attimo. Ci auguriamo che questa legislatura regionale possa segnare più corposi risultati,



anche se qualche perplessità non possiamo non esternarla, in considerazione del fatto che proprio ad inizio legislatura abbiamo rimesso alla attenzione della Giunta Regionale nel suo complesso e ad ogni singolo assessore un memorandum sulle “Politiche Regionali e servizi pubblici locali”, sul quale tuttavia ad oggi non abbiamo ancora avuto il piacere di portarci a confrontare in modo collegiale o settoriale con la Giunta Regionale.

Non c’è spirito polemico in quello che sto dicendo: c’è però una certa ansia – costruttiva ma anche preoccupata – se consideriamo il fatto che la riforma della P.A. ed i collegati decreti attuativi, che vanno sotto il nome corrente di “decreti Madia”, assegneranno alle Regioni ulteriori competenze normative e regolamentari, con nuove delicatissime competenze, come quelle – ad esempio – delle politiche del personale eventualmente in esubero proprio a seguito dei processi di riorganizzazione del comparto dei servizi pubblici locali e delle società partecipate di gestione. E non credo che si possa affrontare tale compito seguendo a guardare al comparto dei servizi pubblici locali solo con l’occhio dei “costi della politica” senza concentrarsi sul tema della qualità ed organizzazione del servizio; della sua dislocazione territoriale; delle sue forme di gestione.

Credo che sia dunque possibile dire – senza urtare la suscettibilità di nessuno – che c’è un deficit di attenzione che va rapidamente rimosso, sia da parte delle istituzioni, sia da parte delle forze politiche. Vorrei chiarire che non mi riferisco a questa Giunta regionale in sé, ma ad un modo di approcciare il problema – abbastanza diffuso nelle istituzioni e fra le forze politiche – che francamente lascia sconcertati, se solo si riflette che invece stiamo parlando di servizi essenziali per i livelli di civiltà e lo sviluppo di un territorio.

Già oggi d’altra parte, anche a prescindere dalle competenze che verranno con la riforma Madia, c’è molto da fare.

Provo a fare solo pochi esempi – per rispetto dei tempi a disposizione – che certo possono contribuire a chiarire la portata dello sforzo programmatico e normativo e della attenzione che va posta in campo.

Ho detto prima che fra le competenze della Regione c’è quella di definire gli ambiti territoriali entro cui svolgere il servizio e davvero non è piccola cosa. Con gli ambiti territoriali vanno anche definite le autorità di gestione degli ambiti, quelle che cioè presiedono agli affidamenti del servizio, alle modalità di controllo dello stesso.

Ebbene ne cito due di particolare delicatezza per i servizi che presidiano: uno riguarda il servizio idrico (ERSI) e l’altro riguarda il servizio di gestione integrata dei rifiuti (AGIR).



Il primo è stato per un periodo non breve in grave affanno. Ci auguriamo che tale situazione venga ora superata anche in concomitanza del riassetto della sua governance. Intanto però il servizio idrico integrato in larga parte della regione segna difficoltà di programmazione, di finanziamento, di gestione, anche se non mancano esempi positivi che vengono da importanti enti di gestione. Le conseguenze si scaricano sia sulla qualità del servizio ai cittadini, sia su delicatissimi comparti dell'economia della regione come quello turistico (si veda ad esempio quanto sta accadendo sulla balneabilità di importanti tratti della costa abruzzese). Da tempo – ed in tempi non sospetti – abbiamo proposto alla Regione di promuovere un importante appuntamento che abbiamo suggerito di chiamare “Gli stati generali sulla risorsa idrica in Abruzzo”, che facesse il punto sulla intera situazione. Ma al di là di esternazioni di interesse che – e non abbiamo motivo di pensare il contrario – abbiamo ritenute sincere, poi tutto è restato fermo.

Per quel che riguarda l'AGIR, va rilevato che esso a distanza di due anni dalla legge che lo ha istituito non è ancora operativo; inceppato nei commissariamenti di alcuni comuni che recalcitrano all'idea – che è invece obbligatoria per legge – di aderire all'autorità d'ambito. Non sto facendo una colpa ai comuni e so anzi che alcuni di essi nel passato hanno avuto modo di misurare anche esperienze deludenti in situazione analoghe, ma questa condizione va rimossa subito con una iniziativa più decisa da parte della Regione.

Nel settore della gestione dei rifiuti c'è infatti un lavoro immenso da fare e ne è pienamente consapevole l'ANCI, con la quale abbiamo misurato una reale convergenza di impostazioni ed obiettivi.

Parlo ad esempio – e per prima cosa – della urgenza di superare non dico la parcellizzazione ma la vera e propria polverizzazione che si manifesta nel numero dei gestori del servizio nella nostra regione: proprio una indagine regionale parla di un numero vicino a 200. Una simile condizione equivale ad avere sul territorio aziende di dimensione assolutamente insufficiente dal punto di vista economico, organizzativo, tecnologico, non in grado di affrontare e garantire una gestione di tipo industriale, così come è invece necessario per la gestione di qualità di questo servizio.

E' da qualche anno che Confservizi-Cispel Abruzzo insiste su questo punto. Lo abbiamo fatto in modo molto esplicito e concreto anche quando si è trattato di redigere – nel 2014 – la legge regionale (la n.36) che ha introdotto appunto l'AGIR. Lì abbiamo fortemente insistito affinché fossero accolti i nostri emendamenti che prevedevano – all'interno della unica autorità regionale – anche la possibilità di introdurre, solo dal punto di vista gestionale e su iniziativa dei sindaci del territorio, i sub ambiti di gestione “almeno” di dimensione provinciale; prevedendo nel contempo misure premiali e di sostegno (a favore del personale e degli impianti tecnologici) per i processi di aggregazione che in quei sub ambiti si fossero attuati fra i soggetti pubblici presenti su quel territorio, ovviamente per decisione delle proprietà, ovvero



dei comuni. Credo non sia poco; credo che in qualche modo abbiamo intuito ed anticipato quello che ora i decreti “Madia” in tema di società partecipate ci porranno in maniera ancora più stringente, persino con un aumento dei poteri di vigilanza della Corte dei Conti sugli amministratori comunali e sulle loro decisioni in materia di razionalizzazione di partecipate. Desidero comunque dire che su quella nostra posizione abbiamo trovato schierato e protagonista un alleato importante: l’ANCI, con la quale è stato possibile segnare i risultati che abbiamo ottenuto nella stesura della legge.

Insomma sono stati gli stessi presidenti di queste aziende (aderenti alla Confservizi-Cispel Abruzzo) a dire che occorre una riduzione degli enti e quindi delle “poltrone”, per dirla con un termine verso il quale troppo spesso si indulge invece di affrontare in modo più sostanziale la questione delle politiche dei servizi pubblici.

Ma dopo il varo della legge e fino ad oggi la situazione è ancora ferma. Va dato atto all’assessorato competente di una attenzione e di attività sicuramente incoraggianti: ad esempio è avviata la discussione su un altro importante strumento come il piano regionale dei rifiuti. Ma questa materia – quella dei rifiuti cioè – si riesce a riorganizzarla se tutti i soggetti si muovono all’unisono; se tutta le gambe sono in movimento e quella dell’AGIR non può rimanere ferma, proprio per le ragioni che prima ho indicato. E’ bene che la Regione dunque dia uno scossone anche in questa materia.

L’esempio dell’AGIR e dei suoi sub ambiti contribuisce a chiarire che le scelte della Regione in materia di ambiti non sono indifferenti per gli effetti che si avranno nella organizzazione e gestione dei servizi collegati. Ed a questo proposito indico alla vostra attenzione ancora un tema.

In autunno si terranno i referendum sulla riforma costituzionale che – ove confermata dal Sì – vedrà il superamento definitivo della Province e – parallelamente – l’affidamento alla Regione della definizione territoriale di nuovi Enti di area vasta che, è lecito presumere, potrebbero ridisegnare nel profondo la governance del territorio regionale (per stare ad un altro tema di questo tavolo), anche al di là dei tradizionali e storici confini provinciali e – sottolineo – dei relativi servizi.

Ma anche a prescindere dai referendum, già oggi proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale riguardanti – ad esempio – l’istituzione del comune “Nuova Pescara”, inducono a riconsiderare in maniera nuova anche la organizzazione dei servizi sia di tipo industriale a rete, sia alla persona, proprio in quell’area vasta caratterizzata dal sistema urbano Chieti-Pescara.

Insomma, e concludo su questo punto, è urgente tornare a riconsiderare la politica sui servizi pubblici locali e le loro società partecipate come strettamente connessa e coerente con le politiche di assetto territoriale già oggi possibili, preparandosi così anche alle novità che domani saranno introdotte.



E' da tali scelte – insieme a quelle specifiche di settore – che discende anche il numero, assetto, forma di gestione, persino – in considerazione della dimensione delle aziende – del partenariato pubblico-privato, delle società partecipate sul territorio e la qualità del servizio da esse reso, fermo rimanendo ovviamente la necessità di scegliere amministratori di qualità e ponendo costante attenzione al continuo aggiornamento e qualificazione professionale del personale che opera nelle società, considerandolo un patrimonio utile proprio dei territori in cui le aziende operano.

Il riassetto della partecipate nel settore dei servizi pubblici pretende dunque una discussione di livello che non si limiti solo al tema – come ho già detto – dei così detti costi della politica, dietro il quale a volte può nascondersi o la mancanza di idee o la gattopardesca situazione per la quale tutto sembra che cambi, ma poi non cambia nulla.

E sull'onda dei costi della politica spesso si finisce anche per cavalcare la tigre della semplificazione organizzativa, scegliendo – quasi che fosse un principio salvifico – l'idea di accorpare sempre e tutto in unico soggetto gestore di dimensione regionale. Una scelta semplicistica che come tutte le scelte di questa natura è sbagliata.

La scelta organizzativa deve invece tener conto del tipo di servizio da rendere al cittadino: vi sono alcuni servizi – in particolare quelli a rete – che possono anche giustificare un unico ente di gestione regionale o comunque una loro riduzione; così come vi sono servizi che invece hanno bisogno di un radicamento nei processi sociali ed economici di un dato territorio, per essere davvero utili a quel territorio ed ai cittadini che devono usufruirne. Insomma, semplificando con una battuta (anche per i tempi): tutti sappiamo che un vestito di taglia unica non può andare bene per tutti. Allo stesso modo un unico modello organizzativo e gestionale non si adatta a tutti i servizi. Consapevoli che diverse possono essere le forme per produrre una riduzione dei costi di gestione fra enti dello stesso settore, argomento che viene spesso postulato nella scelta del soggetto unico di gestione.

Infine, in maniera davvero telegrafica, ancora due esempi di come le normative regionali possono influire su settori dei servizi pubblici locali di particolare delicatezza.

Il primo esempio riguarda la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica: un patrimonio importante che in talune situazioni, specie nelle grandi e medie città della regione, se gestito in maniera strategica, può persino essere volano di significativi processi di riqualificazione urbanistica, anche in sinergia con iniziative private.

Nel frattempo però il patrimonio edilizio non può certo essere lasciato nello stato in cui si trova. Ma lasciando da parte (per ragioni di tempo) la manutenzione straordinaria, per quella ordinaria che dovrebbe



finanziarsi con il canone la domanda è: si può lasciare la media canone che abbiamo nella nostra regione ai livelli in cui è attualmente? Una media che non consente di coprire neanche i costi più elementari di manutenzione.

Nessuno di noi ignora che fra gli inquilini delle case popolari vi sono davvero molte e diffuse situazioni di acuto disagio economico e sociale, oltre a quote di furbi che evadono e che vanno scovati e colpiti. Ma con riferimento a quella fascia di effettivo disagio economico pongo un interrogativo: è possibile che tale difficoltà si scarichi sui bilanci economici ed operativi delle ATER, che invece vogliamo efficienti ed anzi...aziende? Verifichiamo dunque quanto davvero costa una attività – senza sprechi – di gestione e manutenzione di quegli alloggi e poi affrontiamo il tema di come si copre la differenza fra quella media canone ed il costo individuato. A questa verifica credo non si possa più sfuggire, non può comunque farlo la Regione che è l'autorità che decide il canone delle case popolari e che ha il compito di disporre normative per la gestione delle ATER.

Il secondo esempio del ruolo possibile e necessario della Regione è rinvenibile in un altro settore che certo ha un significativo valore economico ma anche una consistente valenza sociale: le farmacie pubbliche comunali. Non solo quelle nelle grandi città, ma quelle nei piccoli centri della nostra regione. Non è giunto il momento di considerare questo settore come un soggetto importante nella stessa riorganizzazione della sanità abruzzese cui oggi ci apprestiamo? In altre regioni italiane questo è stato fatto e con notevole successo.

Il tempo è tiranno e devo fermarmi. Ma credo che a questo punto sia chiaro quanto lavoro, insieme con la Regione, si debba e possa fare nel settore dei servizi pubblici e delle sue società partecipate. Lavoro tanto più necessario alla luce del riordino posto in essere dai “decreti Madia”.

Occorre affrontare vecchi ritardi e nuove responsabilità ed è necessario coinvolgere più soggetti.

E' questa la ragione per la quale ci sembra opportuno insediare subito dopo la entrata in vigore dei decreti “Madia” un “Tavolo” permanente di lavoro fra Regione, rappresentanze dei Comuni, delle Province, delle aziende e società di gestione dei servizi pubblici locali e delle organizzazioni sindacali. Lo sforzo – è evidente – deve essere corale e nessuno può sottrarsi alla nuova sfida>>.

Sul tema delle partecipate chiede la parola **Francesco Carli**, il quale fa presente come le prerogative obbligatorie di parte pubblica previste per esse non vengano adeguatamente esercitate da chi di dovere, e ciò ha portato ad una criminalizzazione delle suddette società.

Fa riferimento in particolare al mancato puntuale esercizio del cosiddetto “controllo analogo”, teoricamente uno strumento formidabile di controllo della gestione, utilizzato tuttavia in maniera



impropria e solo nelle fasi patologiche della stessa. Auspica pertanto un efficace ed efficiente controllo analogo quale chiave di volta per un migliore funzionamento delle società partecipate.

Altro punto affrontato dall'avvocato Carli è il problema del ritardo della Regione Abruzzo per quanto riguarda "l'information technology", riscontrando in materia non tanto una mancanza di visione del problema, quanto piuttosto una carenza di proposte risolutive.

Segue l'intervento congiunto di **Manuel De Monte** e **Carlo Montanino**, dal titolo "*Il nuovo regime delle società partecipate dopo i Testi unici di riforma della P.A.*", che si riporta integralmente.

<<**L'attuazione della Legge di riforma della PA in materia di società partecipate e servizi pubblici. Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Dlgs 124/2015).**

L'art. 1, comma 1 del Dlgs 124/2015 dispone che: «le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta».

L'art. 2 (oggetto) dispone che: «ai fini del presente decreto si intendono per: a) "**amministrazioni pubbliche**": le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità portuali; b) "**controllo**": la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo; c) "**controllo analogo**": la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante; d) "**controllo analogo congiunto**": la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; e) "**enti locali**": gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; f) "**partecipazione**": la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi; g) "**partecipazione indiretta**": la partecipazione in una società che sia a sua volta partecipata da una società o da altro organismo soggetto a controllo da parte di un'amministrazione pubblica; h) "**servizi di interesse generale**": le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza,



che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale; i) "**servizi di interesse economico generale**": i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato; l) "**società**": gli organismi di cui al titolo V del libro V del codice civile; m) "**società a controllo pubblico**": le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b); n) "**società a partecipazione pubblica**": le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico; o) "**società quotate**": le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati; le società partecipate dalle une o dalle altre, salvo che le stesse siano anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche».

D.L. 66/2014 c.d. "Decreto *bonus irpef* 2014", convertito con modificazioni dalla Legge 89/2014

- a) eliminazione dei vincoli alla spesa per il personale delle società partecipate (art. 4 comma 12-bis del D.L. 66/2014).

Dopo una prima consistente modificata operata dall'art. 1 commi 557-558 della Legge di Stabilità 2014, l'art. 4 comma 12-bis del D.L. 66/2014 ha completamente riformulato l'art. 18 comma 2-bis del D.L. 112/2008, norma che aveva introdotto l'automatica estensione agli organismi partecipati di tutte le limitazioni alla spesa per il personale previste per gli enti locali e che aveva previsto anche la partecipazione di tali organismi al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità (previsione quest'ultima che non è mai stata attuata per le obiettive difficoltà di conciliazione dei risultati rilevati con sistemi contabili che rimangono ancora profondamente diversi).

L'art. 18 comma 2-bis, che in passato aveva portato a complicate interpretazioni e all'adozione di comportamenti tutt'altro che uniformi fra le varie realtà, oggi rafforza la responsabilità dell'Ente locale controllante nella definizione delle politiche del personale degli organismi facenti parte del proprio gruppo; da un lato, infatti, viene riconosciuta l'autonomia degli enti locali nella gestione delle risorse, dall'altro, vengono evitati paradossi come quello che vedeva società in forte sviluppo sottostare alle stesse limitazioni di società destinate alla liquidazione.

- b) incremento delle risorse finalizzate per il pagamento da parte degli Enti locali dei debiti esistenti al 31/12/2013 nei confronti dei loro organismi partecipati (art. 31 del D.L. 66/2014).
- c) conferimento al Commissario straordinario per la "spending review" dell'incarico per l'elaborazione del programma di razionalizzazione degli organismi partecipati (art. 23 del D.L. 66/2014).



D.L. 90/2014 c.d. “Decreto Renzi-Madia sulla Pubblica Amministrazione”, convertito con modificazioni dalla Legge 114/2014

a) integrazione della disciplina della mobilità fra società partecipate (art. 5 del D.L. 90/2014)

L’art. 5 del D.L. 90/2014, introducendo il comma 567-bis all’art. 1 della Legge di Stabilità 2014, ha fissato un termine per la conclusione dei procedimenti di mobilità del personale fra società pubbliche di cui ai commi 566 (mobilità fra società partecipate dalla stessa Amministrazione) e 567 (mobilità fra società partecipate da Amministrazioni pubbliche diverse), prevedendone la conclusione rispettivamente entro 60 e 90 giorni dall’avvio. Inoltre, è stata introdotta la possibilità per il personale di presentare istanza alla società da cui è dipendente o all’Amministrazione controllante, entro 15 giorni dalla conclusione delle suddette procedure, per una ricollocazione, in via subordinata, in una qualifica inferiore nella stessa società o in altra società.

b) modifica della normativa relativa alla composizione degli organi amministrativi delle società partecipate (art. 16)

L’art. 16 del D.L. 90/2014 è intervenuto anche sull’art. 4 comma 4 del D.L. 95/2012, che era già stato oggetto di modifica da parte della Legge di Stabilità 2014, in materia di composizione degli organi amministrativi delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001, che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90% dell’intero fatturato.

c) applicazione della disciplina per la trasparenza agli organismi partecipati (art. 24-bis)

L’art. 24-bis del D.L. 90/2014 ha risolto i dubbi che erano sorti in merito all’ambito soggettivo di applicazione degli obblighi sulla trasparenza previsti dal D.Lgs. 33/2013, riconfermando di fatto quanto già sostenuto dal Dipartimento delle Funzione Pubblica nella circolare n. 1/2014.

PARERE 21.04.2016, N. 968 RESO DALLA COMMISSIONE SPECIALE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLO SCHEMA DI DECRETO RECANTE “TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA”

Nel parere sono stati individuati i modelli di società esistenti prima della riforma, distinguendosi società che si collocano in una prospettiva di regolazione prevalentemente privatistica e società che si



collocano in una prospettiva di regolazione prevalentemente pubblicistica. Il primo modello generale ricomprende le società a partecipazione pubblica. Il secondo modello ricomprende le società in house, le società strumentali e l'organismo di diritto pubblico in forma societaria.

Lo schema di decreto definisce il nuovo perimetro entro cui le società pubbliche possono operare. Il Consiglio di Stato ha messo in rilievo come sia stato previsto accanto ad un "vincolo di scopo", costituito dal perseguimento delle finalità istituzionali della pubblica amministrazione, un "vincolo di attività", segnalando la necessità di:

- indicare che le società a partecipazione pubblica possono svolgere, accanto alle attività di "servizio di interesse generale", anche attività di "servizio di interesse economico generale";
- chiarire che continuano ad essere ammesse le società strumentali, al fine di evitare un possibile dubbio di costituzionalità in relazione alle "società strumentali regionali", la cui disciplina rientra nella competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa;
- indicare se il "vincolo di attività" operi anche per l'attività che la società in house svolge non a favore delle amministrazioni;
- eliminare dal testo la possibilità per le amministrazioni di acquisire, per fini di investimento, partecipazioni in società tramite il conferimento di beni immobili, allo scopo di evitare l'elusione della nuova disciplina che vieta alle società a partecipazione pubblica, lo svolgimento di attività di impresa.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE : SENTENZA 16 GIUGNO 2016, N.144

La Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto avverso le norme con cui la legge di stabilità 2015 ha inteso intervenire al fine di ridurre le partecipazioni societarie degli enti pubblici territoriali nonché i relativi costi.

Il comma 611 contestato prevede che "le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute". La norma detta anche i relativi criteri applicativi.

Per raggiungere l'obiettivo di razionalizzazione, il successivo comma 612 dispone che i presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611 definiscono e approvano, entro il 31 marzo



2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie. La norma prevede, altresì, l'intervento di un organo terzo individuato nella competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

Il rigetto della questione, sollevata con riferimento alla legittimità dei criteri individuati, è motivato, oltre che con riferimento al generale obiettivo di risparmio per la finanza pubblica, con l'abbinamento di ciascun criterio con una materia di competenza statale.

Sub lett. a) ("eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione"), viene ricollegata la materia della tutela della concorrenza.

Sub lett. b) ("soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti"), si richiama la materia dell'ordinamento civile.

Sub lett. c) ("eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni") e d) ("aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica"), si richiama ancora la tutela concorrenza.

Infine, sub lett. e) ("contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni") si richiama la materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, rispetto alla quale il criterio costituisce principio fondamentale.

Ad avviso della Corte Costituzionale, dunque, *"Non sono fondate, con riferimento agli artt. 3, 97, 117 commi 3 e 4, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 611 e 612, l. 23 dicembre 2014, n. 190 che disciplinano la razionalizzazione dal 1° gennaio 2015 (e relativo piano operativo dal 31 marzo 2015) delle Società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute da Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, Enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Università, istituti di istruzione universitaria pubblici e Autorità portuali."*

REGOLAMENTO SULLE MODALITA' DI ESERCIZIO DEL "CONTROLLO ANALOGO" SULLA SOCIETA' IN HOUSE PROVIDING



Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016, contiene anche il recepimento della nuova disciplina in materia di “in house providing” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

➤ **L’art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientrano nell’ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:**

- 1) un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell’art. 5 sussiste “controllo analogo” qualora l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria “in house” un’influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative. Il “controllo analogo” può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall’amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest’ultima (il c.d. “controllo analogo indiretto”);
- 2) oltre l’80% dell’attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall’amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall’amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l’aggiudicazione dell’appalto o della concessione. Questa previsione dovrebbe finalmente porre fine alla consolidata prassi nazionale, secondo la quale le società beneficiarie di affidamenti “in house” sono state finora costrette a svolgere la propria attività “esclusivamente” a beneficio dell’amministrazione aggiudicatrice, rinunciando a tutti i vantaggi economici che potrebbero derivare dall’erogazione di prestazioni, anche in misura marginale, ad altre amministrazioni pubbliche non socie. Fra l’altro, tale prassi ha finora indotto molte amministrazioni pubbliche ad acquistare partecipazioni societarie di modestissima entità, al solo fine di poter legittimamente effettuare affidamenti diretti a società pubbliche di loro fiducia. Innovativa appare anche la previsione che consentirà in futuro di erogare



prestazioni non solo all'amministrazione controllante, ma anche all'amministrazione che controlla quest'ultima;

- 3) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata. Si tratta forse della previsione più innovativa contenuta nelle direttive del 2014, che in futuro dovrebbe permettere alle società "in house" di allargare la compagine sociale anche a soggetti privati che, tuttavia, al fine di non pregiudicare la legittimità degli affidamenti, potranno ricoprire solo il ruolo di meri soci finanziatori, senza alcuna ingerenza nelle scelte strategiche e gestionali.

Tutti e tre i suddetti requisiti, già più volte affermati dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla famosa sentenza Teckal del 18/11/1999, trovano adesso espressa previsione in una specifica norma di diritto interno.

➤ **Controllo congiunto**

I commi 4 e 5 dell'art. 5 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevedono che il controllo analogo sussiste anche quando le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano tale controllo in forma congiunta. Si ricorda che sul tema del "controllo congiunto", anch'esso previsto dalla Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014, si era già più volte espresso anche il Consiglio di Stato (sentenze nn. 1365/2009, 5082/2009, 7092/2010, 1447/2011, 1801/2014), sostenendo che il controllo analogo è assicurato anche se non viene esercitato individualmente da ciascun socio, purché tale controllo sia effettivo e i soci pubblici agiscano unitariamente. Secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici si ha "controllo congiunto" quanto vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- 1) gli organi decisionali della persona giuridica controllata (beneficiaria dell'affidamento diretto) sono composti dai rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti al suo capitale. Tuttavia, è previsto che i singoli rappresentanti possano rappresentare anche varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; pertanto, nelle società partecipate da un numero elevato di soci pubblici, non sarà necessario prevedere un consigliere di amministrazione per ciascun socio (circostanza che non risulta neppure possibile, in forza del fatto che in tali società i consigli di amministrazione possono essere composti al massimo da 3 o 5 membri), ma sarà sufficiente che ciascun amministratore sia espressione di più soci;



- 2) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica (per esempio, approvandone gli atti di programmazione annuale o pluriennale);
- 3) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

➤ **Affidamenti diretti fra amministrazioni aggiudicatrici**

Il comma 3 dell'art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici affronta il tema degli affidamenti diretti fra amministrazioni pubbliche aggiudicatrici o enti aggiudicatori, prevedendo che la disciplina in esso contenuta non trova applicazione nel caso in cui una persona giuridica controllata aggiudichi un appalto o una concessione alla propria amministrazione controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione. Anche in questo caso, la condizione necessaria perché si possa legittimamente procedere all'affidamento diretto è rappresentata dall'assenza di soci privati nella persona giuridica beneficiaria dell'appalto pubblico, ovvero, qualora vi sia la partecipazione di soci privati, che questi non esercitino il controllo, poteri di veto o influenza determinante sul soggetto affidatario diretto.

Esemplificando, se l'amministrazione aggiudicatrice A controlla le amministrazioni aggiudicatrici B e C, è consentito all'amministrazione aggiudicatrice B effettuare affidamenti diretti sia all'amministrazione aggiudicatrice A (controllante) che all'amministrazione aggiudicatrice C (controllata dalla controllante), a condizione che nell'amministrazione beneficiaria (A o C) non ci siano soci privati in grado di esercitare controllo, poteri di veto o influenza determinante.

➤ **Accordi conclusi fra due o più amministrazioni aggiudicatrici**

Il comma 6 dell'art. 5 del nuovo codice dei contratti pubblici disciplina invece gli accordi conclusi esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici, che non rientrano nell'ambito di applicazione di tale codice se vengono soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni:

- 1) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;



- 2) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- 3) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione (ciò, al fine di non ledere la concorrenza e il mercato). Ai sensi del comma 7 dello stesso articolo, per determinare tale percentuale, di norma, deve essere fatto riferimento al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

➤ **Il regime speciale degli affidamenti "in house"**

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". L'iscrizione in tale elenco dovrà avvenire secondo le modalità e i criteri che verranno definiti dall'ANAC e consentirà di procedere mediante affidamenti diretti dei contratti.

Tuttavia, per poter legittimamente affidare un contratto con modalità "in house", avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza (così come già previsto all'art. 1 comma 553 Legge di Stabilità 2014 per i soli servizi strumentali), le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

- 1) delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- 2) dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Dal tenore letterale della norma, sembra quindi chiaro che il confronto dell'offerta presentata dall'aggiudicatario diretto con i prezzi di mercato è condizione di legittimità dell'affidamento, ma, ovviamente, solo nel caso in cui questo abbia ad oggetto prestazioni che possono essere erogate da operatori privati in regime di concorrenza.

Tutti gli atti afferenti gli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 33/2013>>.



La parola passa a **Marina D'Orsogna**, a cui spetta il compito di ricondurre il tema delle riforme della Pubblica Amministrazione a quello dell'utilizzo dei fondi europei. Nuovi scenari per nuovi paradigmi di azione.

<<L'utilizzazione dei fondi europei della programmazione 2014-2020 e dei fondi statali recentemente messi a disposizione dalle Istituzioni statali e regionali come volano di sviluppo, ha riavviato, secondo nuovi paradigmi, un percorso di ridefinizione dei rapporti tra imprese e Amministrazioni che centri –più che nelle pregresse esperienze di riforma- gli obiettivi della efficienza e del risultato.

Astretta, infatti, tra l'adempimento degli imperativi europei e le richieste di supporto delle territorialità locali, le Istituzioni si trovano oggi a rivestire un ruolo trainante di rilancio e di protezione al contempo in quanto chiamate a mettere a disposizione "quel reticolo di beni pubblici" all'interno del quale le collettività autodeterminano le proprie scelte riversando sul territorio i risultati positivi che l'azione condivisa consente di raggiungere in una inusitata combinazione di *welfare* e sostenibilità.

Ma perché possa attivarsi un circuito virtuoso tra Amministrazione ed imprese anche e soprattutto nella prospettiva della finanziabilità di interventi ed investimenti richiesti dalle territorialità, il sistema ordinamentale di riferimento (statale e regionale) deve offrire nuove certezze (in termini di attori coinvolti, tempi di risposta, articolazione dei processi decisionali).

L'Attuale processo di riforma portato avanti dal Governo nazionale e l'esperienza regionale della "Carta di Pescara" rappresentano, oggi, due modelli innovativi di *governance* delle relazioni tra attività di produzione e attività di protezione: la prima sul piano dei paradigmi generali di riferimento, la seconda maggiormente calata sul piano dei processi.

Sia pure con delle cautele su cui pure mi soffermerò brevemente.

I nodi della Amministrazione italiana sono noti. Gli strumenti per la loro risoluzione sono stati ampiamente scarnificati sin dal Rapporto Giannini del 1979 e dagli studi successivi che ciclicamente sono tornati ad affrontare le problematiche della P.A. e che negli ultimi trent'anni hanno condotto anche ad interventi legislativi di riforma (organizzazione, procedimento, dirigenza, e, più di recente, trasparenza e valutazione delle performance).

La ridotta incisività di tali riforme, stigmatizzata da studiosi, politici e operatori, e che in questa sede assumiamo come un "dato di sistema" (senza cioè procedere ad alcuna conferma o confutazione di esso, che ci porterebbe troppo lontano), va ricondotta non solo al conclamato disallineamento tra enunciazione legislativa ed attuazione concreta ma anche (e direi soprattutto) dalla eccessiva frammentazione delle competenze decisionali nell'attuale sistema amministrativo policentrico –che vanno ricucite nel momento del loro svolgimento attraverso più efficaci strumenti di coordinamento- e dalla ridotta capacità tecnica amministrativa – che espone il soggetto decidente al rischio di "cattura" da parte delle valutazioni tecniche dei privati –.



Sul policentrismo amministrativo -che costituisce in astratto una risorsa per il Paese consentendo alle territorialità di tradurre i propri bisogni in politiche e strategie- si è intervenuto da tempo attraverso la generalizzazione della conferenza di servizi come modulo procedimentale tendenzialmente obbligatorio ogniqualvolta nella soluzione di un problema complesso sono chiamate più Amministrazioni, titolari di interessi eterogenei, anche di interessi c.d. sensibili.

Il rallentamento dei processi decisionali viene spesso e comunemente imputato alla eccessiva farraginosità del funzionamento della conferenza, dalla convocazione, alla partecipazione “non partecipata” delle Amministrazione convocate, sull’allungamento dei termini procedimentali, sulla difficoltà di rendere effettivamente vincolanti le decisioni assunte in conferenza, previsto intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri su questioni assai “lontane” dalla loro sede naturale.

Se questo effettivamente è ciò che un osservatore esterno sembra percepire, in realtà, analizzando approfonditamente il quadro normativo (su cui ora è intervenuto il recentissimo 30 giugno 2016, n. 127 recante “*Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell’articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124*”, in G.U. Serie Generale n.162 del 13 luglio 2016), non può non rilevarsi che la conferenza rappresenta(va) un brillante modello procedimentale di ponderazione contestuale di tutti gli interessi pubblici primari che, abbandonando la prospettiva autoreferenziale di una valutazione “solitaria”, avrebbe dovuto assicurare l’ottimale assetto di interessi.

La inadeguatezza sul piano concreto del modello conferenziale va ricondotta a mio avviso alla complicazione delle regole sul piano sostanziale e sulla incapacità delle amministrazione nella applicazione di tali regole.

Su entrambi questi due aspetti –indispensabili per il rilancio della economia nazionale- bisognerebbe concentrare l’attenzione nella prospettiva della programmazione europea 2014-2020.

La “capacitazione” amministrativa costituisce un pilastro ineliminabile di una nuova Amministrazione che voglia giocare un ruolo attivo nelle attività complesse: investire nella “*capacity building*” costituisce una delle principali sfide della utilizzazione dei fondi comunitari.

Quanto alla “semplificazione” (sul piano delle regole prima ancora che sul piano dei processi) va evitato il rischio della enfaticizzazione del paradigma della “celerità” ad ogni costo. L’eccessiva accelerazione dei tempi procedimentali determina una eccessiva compressione delle questioni complesse che solo apparentemente vengono risolte ma che in realtà rischiano di riemergere come contenzioso.

La partecipazione degli attori nei processi decisionali va dunque “protetta” in quanto pro-attiva nella stabilità delle decisioni assunte.

La semplificazione intesa poi come eliminazione dei titoli abilitativi preventivi costituisce certamente una misura necessaria ove connessa alle politiche europee di liberalizzazione e un traguardo



utile ove effettivamente non vi è spazio alcuno per valutazioni discrezionali essendo stata effettuata a monte la valutazione di compatibilità delle attività con il quadro degli interessi potenzialmente coinvolti.

Al contempo, però, non può non evidenziarsi che la “cultura del risultato” a volte richiede una solidità di impegni reciproci tra Amministrazione ed imprese che lo strumento leggero della autorizzazione e delle SCIA non sempre riesce a garantire. In questa prospettiva, allora, per rifuggire dal pericolo di una riespansione dei titoli concessori, va salutata positivamente l’esperienza della “Carta di Pescara” che, astringendo le imprese che vi aderiscono su base volontaria in un quadro chiaro di regole codificate (quelle di una industria sostenibile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico) e di obiettivi formalizzati (premieria nei bandi europei, riduzione significativa di oneri fideiussori per la partecipazione a procedure di evidenza pubblica, riduzione di oneri amministrativi di varia tipologia), può davvero promuovere una diversa cultura aziendale e, in scala più ampia, una nuova cittadinanza.

L’effettività di questo patto tra imprese e Regione riposa sui controlli, indispensabili per impedire che la trasparenza dei processi rimanga solo una dichiarazione di principio. Ma anche su questo aspetto sembrano esserci le condizioni per una positiva risposta del sistema>>.

Angela Musumeci riprende il tema delle nuove sfide della capacity building, dalla cooperazione allo sviluppo e modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

<< **1) Gli Obiettivi Tematici interessati.** Il rafforzamento della *capacità istituzionale delle amministrazioni pubbliche* è certamente uno degli assi strategici del POR FSE Abruzzo 2014-2020. Oltre alla specifica previsione **dell’Obiettivo Tematico 11** (Rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e dei soggetti interessati e di un’amministrazione pubblica efficiente), va altresì considerato il contenuto dell’**OT 9**, sulla promozione e inclusione sociale, con cui inevitabilmente la realizzazione di una amministrazione più efficace ed efficiente è tenuta a misurarsi.

A riprova dello stretto legame intercorrente tra i due obiettivi tematici basta citare il documento conclusivo del Formez, sull’utilizzo dei PON 2007-2013 “Governance e politiche di coesione”, da parte delle Regioni, nelle cui battute finali si sottolinea la necessità di fare un salto in avanti, “di rafforzare il funzionamento dell’intera filiera istituzionale e di procedere ad un effettivo coinvolgimento dei partner rappresentativi degli interessi organizzati, con interessanti aperture verso metodi più inclusivi e partecipativi delle comunità destinatarie degli interventi”.

Di conseguenza la capacity building è legata, oltre che all’attuale dibattito sulla legittimazione dello Stato, ai risultati e agli effetti delle politiche pubbliche che esso è in grado di conseguire, politiche e risultati che al contempo costituiscono- senza ombra di dubbio- la parte più qualificante della sua legittimazione (*capacità di fare cosa?*). In tal senso gli ambiti di operatività possono essere i più diversi e diversificati, e



pertanto la scelta effettuata nel presente abstract è quella di concentrarsi sugli strumenti da porre in essere per *garantire efficacia, efficienza e trasparenza ai processi di decisione pubblica*.

2) Governance e Capacity Building. Da tempo la Commissione Europea sta lavorando sulla definizione del termine *governance* e nel suo più recente Libro Bianco dedicato al tema si legge che il termine designa *“le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza”*. Il che equivale a dire che i governi dovranno migliorare le strategie e le tecniche per gestire le politiche e sostenere le condizioni per il *“consensus building”* e la cooperazione inter-istituzionale. Le Regioni, in particolare, dovranno incrementare le attività di **programmazione**, di **regolazione**, di **sorveglianza**, di **monitoraggio**, di **controllo strategico** e di **valutazione**. Nondimeno sarà determinante il ruolo di pianificazione istituzionale che le Regioni saranno in grado di svolgere sul loro territorio al fine di superare la frammentazione decisionale naturalmente insita in una *governance multilivello* come la nostra.

La documentazione prodotta per avviare la discussione al tavolo tematico sulla riforma della pubblica amministrazione denota che la Regione Abruzzo ha fino ad oggi lavorato per ottenere una più energica razionalizzazione delle funzioni e degli enti che agiscono sul proprio territorio. Valga per tutti come esempio la l.r. 20 ottobre 2015, n. 32 *“Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2015”*, rispetto alla quale però ulteriori e più efficaci interventi possono ancora essere messi in campo. Manca, ad esempio, la ponderazione delle funzioni vocazionali delle così dette *“aree vaste”* che di certo può fungere da volano per l’implementazione dei territori che ricadono al loro interno (studio condotto invece con successo dalla regione Umbria). Così come risulta al momento assente qualsiasi forma di collegamento tra le aree vaste e i parchi presenti sul territorio regionale.

Quanto detto sui limiti e le omissioni di una legge tanto fondamentale per l’assetto organizzativo della Regione offre l’occasione per introdurre *il tema della partecipazione come metodo di governo nella costruzione e attuazione delle politiche pubbliche*.

Collegandosi a quanto detto in sede di illustrazione degli OT si può senz’altro affermare che, considerato il grado di complessità delle attuali politiche pubbliche, la qualità ed efficacia dei processi decisionali della Regione dipendono in buona parte dall’impiego degli strumenti di democrazia partecipativa. Il tema della partecipazione si intreccia pertanto con quello della qualità ed efficacia delle politiche pubbliche: ponendosi in un rapporto di arricchimento reciproco in quanto tematiche che



condividono –non a caso- lo stesso destino di faticosa affermazione nella cultura politica e giuridica. Naturalmente, è bene precisare che la categoria dei soggetti istituzionali tenuti a garantire le condizioni materiali di una effettiva partecipazione ai propri processi decisionali deve intendersi nel senso più ampio possibile: non più soltanto la pubblica amministrazione, bensì anche le assemblee rappresentative e gli esecutivi.

3) Il ruolo strategico delle Regioni. Nel quadro sempre più articolato degli attori istituzionali coinvolti nei processi di policy making, quello regionale è destinato ad assumere un ruolo strategico per molteplici ragioni. Innanzitutto, a livello comunitario viene fortemente sottolineato il rilievo del livello regionale rispetto ai tratti peculiari della strategia di *governance* multilivello, fondata sul metodo di governo partecipato e sulla valutazione quali pilastri del così detto “metodo comunitario rinnovato”. Nella prospettiva che qui interessa, appare significativo il fatto che le proposte di riforma in discussione leghino saldamente il piano della multilevel *governance* ai tre elementi fondamentali della cooperazione, della partecipazione e della valutazione. Da segnalare in tal senso, il Parere del Comitato delle Regioni “*Sviluppare una cultura europea della governance multilivello: iniziative per dar seguito al libro bianco del comitato delle Regioni*” (15-16 febbraio 2012), i cui tratti essenziali sono stati trasfusi nella Carta della *governance* multilivello, adottata dal Comitato medesimo (3 aprile 2014), con il sostegno del Consiglio d’Europa e del Congresso dei poteri locali e regionali.

In secondo luogo, le Regioni offrono oggi il termometro più sensibile di una tendenza evolutiva delle forme di governo verso modelli di tipo presidenziale, che presuppongono il rafforzamento degli esecutivi in funzione di stabilità e governabilità ma che hanno di fatto generato anche un indebolimento delle assemblee rappresentative: la riflessione che non da oggi ruota attorno al ruolo delle assemblee, fra istanze di recupero della centralità e preoccupazione della stabilità dei governi e competitività del Paese, mira anche al recupero dei canali di interlocuzione con la società civile, al fine di costruire un apparato di strumenti informativi e conoscitivi ulteriori e diversi di quelli facenti capo agli esecutivi.

In terzo luogo, il massiccio fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie territoriali ha prodotto uno spostamento, verso il sistema dei rapporti tra i livelli di governo, di importanti poteri di indirizzo e programmazione, in passato attribuiti alla legislazione statale o all’attività di indirizzo politico Governo/Parlamento (politica sanitaria, ammortizzatori sociali, sviluppo economico, ecc.). La diretta conseguenza di questo spostamento si concretizza nella necessità di costruire robuste procedure di interlocuzione, sia verticale che orizzontale, al fine di guidare verso le stesse finalità una estesa pluralità



di attori; ma anche nella necessità di strumenti di rafforzamento del raccordo assemblee-esecutivi sul terreno delle funzioni di indirizzo politico e controllo.

Non è un caso dunque se proprio in ambito regionale sono state avviate, da qualche tempo, delle interessanti quanto pionieristiche forme di regolamentazione degli istituti partecipativi e di valutazione, nonostante il silenzio del legislatore statale. Se è vero che la partecipazione deve intendersi quale parte integrante di un metodo di governo della complessità sociale finalizzato alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale allora essa reclama responsabilità politiche e istituzionali, rispetto alle quali l'attivazione di processi partecipativi non è semplicemente autorizzata (e al limite promossa) bensì imposta dalla normativa del principio costituzionale. Tuttavia ciò che questo principio sollecita non è tanto la predeterminazione delle forme della democrazia partecipativa quanto l'istituzionalizzazione del metodo che ne sta alla base: un quadro di principi generali, regole procedurali, garanzie ed incentivi che privilegino forme di soft law e moduli di carattere sperimentale, volti a costruire condizioni incentivanti piuttosto che vincoli e sanzioni, a stabilizzare un metodo piuttosto che ad imporre istituti elaborati in astratto.

Difficile in questa sede illustrare anche succintamente le attuali linee di tendenza della legislazione regionale sia in tema di politiche di *partecipazione* (Air) sia in tema di *valutazione* (Vir). Quel che preme invece evidenziare è la mancanza di previsioni normative di tal specie nell'ordinamento regionale abruzzese. Se si esclude la l.r. Abruzzo n. 27 del 2006 in tema di ambiente, dove all'art. 10 si parla di «partecipazione programmatica» con riferimento al ruolo della nuova Consulta regionale per l'educazione ambientale, niente ancora è stato regolamentato. Ottima condizione quindi per saggiare le potenzialità della capacity building della Regione abruzzese!

4) Come agire. La strada è quella tracciata dalla legge n.124 del 2015 e dai decreti legislativi di attuazione (approvati e in corso di approvazione). In particolare traendo spunto dal d.lgs n. 10 del 2016, per garantire efficacia, efficienza e trasparenza dei processi di decisione pubblica è condizione necessaria procedere almeno con le seguenti attività:

- 1) mappatura dei procedimenti amministrativi;
- 2) ricognizione delle regole sulla partecipazione presenti nella legislazione di settore e implementazione (o introduzione) delle buone pratiche che consentano la disseminazione degli strumenti partecipativi in relazione alle specificità delle singole politiche pubbliche;
- 3) attuare le procedure di semplificazione normativa richieste dalla legge statale;
- 4) coordinare i testi regionali con le previsioni legislative nazionali;



- 5) introdurre l'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e quella di valutazione dei provvedimenti adottati (Aiv);
- 6) digitalizzazione dei procedimenti.

L'auspicio è che le azioni sommariamente descritte possano costituire la base per un progetto collaborativo ad ampio spettro con la Regione da sviluppare all'interno del POR FSE Abruzzo 2014-2020, considerato che tra i principali gruppi target per tali interventi sono incluse le Università>>.

L'intervento di **Salvatore Cimini** si focalizza sul **progetto di legge n. 210/2016**, recante modifiche alla legge procedimentale regionale, in attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA), adottato dalla Giunta regionale con deliberazione 4 agosto 2015, n. 659. In particolare, si sofferma sulla parte che integra la L.R. n. 31/2013 sui procedimenti amministrativi regionali introducendo l'art. 7-bis relativo ai tempi procedimentali.

<<Il citato progetto di legge trova la propria *ratio* nella necessità di intervenire sull'ordinamento regionale in materia di procedimenti amministrativi, al fine di approdare ad una disciplina uniforme: ebbene, se questa è la *ratio* dell'intervento normativo, si suggerisce di non abrogare l'art. 7 della L.R. 31/2013 (così come previsto dall'art. 3 del pdl in esame) e di non dettare una disciplina specifica per i procedimenti amministrativi della giunta.

Sembra più utile prevedere invece una disciplina che riguardi tutti i procedimenti amministrativi di competenza regionale eliminando le discipline di settore.

In ogni caso, comunque, non sembra corretto inserire nella L.R. n. 31/2013 un nuovo art. 7-bis e contestualmente abrogare, con le norme transitorie del pdl in esame, l'art. 7 della l. n. 31/2013; per non creare un vuoto nella numerazione (dall'art. 6 si passerebbe infatti all'art. 7-bis) sarebbe meglio riscrivere l'art. 7.

Sempre sul piano del *drafting* normativo, sembra tecnicamente più esatto sostituire nel titolo dell'art. 7-bis, l'attuale locuzione "tempi certi di conclusione del procedimento" con la seguente: "termini certi di conclusione del procedimento", sostituendo cioè il vocabolo "tempi" con "termini".

Così come pure nel c. 1 dell'art. 7-bis si suggerisce di sostituire il vocabolo "tempi" con "termini".

Quanto alla durata dei termini previsti nei commi 2 e 3 dell'art. 7-bis, giova anzitutto richiamare il quadro normativo di riferimento statale che è sostanzialmente rappresentato dalla l. n. 241/1990. Questa



norma, con riferimento ai termini procedurali, all'art. 2, statuisce che: a) nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti non prevedono un termine diverso, i procedimenti amministrativi devono concludersi entro il termine di trenta giorni; b) è possibile per le amministrazioni individuare termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di loro competenza; c) è possibile individuare termini superiori a 90 giorni, ma comunque non superiori a 180 giorni, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento.

Il pdl in esame, invece, all'art. 7-bis dispone che: a) in assenza di diverse disposizioni che fissano tempi termini procedurali diversi, i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza della Giunta regionale sono fissati in trenta giorni; b) si possono stabilire, con specifica motivazione circa la sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, termini diversi per la conclusione dei procedimenti amministrativi di propria competenza, non superiori comunque a novanta giorni; c) possono essere previsti, in via eccezionale, termini superiori ai novanta giorni nei soli casi in cui, tenuto conto della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, si ritengono indispensabili termini superiori. In quest'ultimo caso, i termini non possono comunque superare i centoventi giorni.

Come si vede, la differenza principale rispetto alla disciplina nazionale è quella di aver individuato un termine massimo di durata dei procedimenti di 120 giorni, mentre l'art. 2 della l. n. 241/1990 prevede un termine massimo di 180 giorni. L'ulteriore differenza, è quella di aver subordinato la possibilità di prevedere termini superiori ai 30 giorni (ma non superiori ai 90 giorni) alla dimostrazione circa la sostenibilità dei tempi sotto il profilo della organizzazione amministrativa, motivazione non richiesta dalla l. n. 241/1990 per i procedimenti che abbiano una durata fino a 90 giorni.

Le modifiche del pdl regionale vanno nella direzione di garantire livelli ulteriori di tutela, e sono quindi perfettamente compatibili con il quadro normativo nazionale. Nondimeno, potrebbe essere vantaggioso uniformarsi sul punto alla legge n. 241/1990, per evitare che, se ci dovesse essere un procedimento amministrativo immanentemente complesso, che richiede un termine di conclusione superiore ai 120 giorni, si debba intervenire con una modifica legislativa.

Questo non vuol dire che si debbano allungare i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi regionali, semplicemente può essere opportuno fissare un quadro di termini a livello legislativo più ampio e lasciare poi alle determinazioni dei Direttori di dipartimento della Giunta regionale e del Direttore Generale della Regione (così come previsto dall'art. 28-bis che si vuole introdurre nella L.R.



31/2013) l'individuazione, per ogni categoria di procedimento, dei termini massimi di conclusione del procedimento, che possono essere anche molto inferiori rispetto al termine massimo di 180 giorni.

In tal modo si realizza appieno l'effetto di delegificazione voluto dal legislatore regionale, attraverso l'attribuzione della competenza a disciplinare i procedimenti amministrativi con atto direttoriale, senz'altro più agile rispetto agli atti di natura legislativa.

L'art. 28-*bis* (che il pdl vuole aggiungere alla L.R. 31/2013) dispone poi che i Direttori di dipartimento della Giunta regionale ed il Direttore Generale della Regione "disciplinano, con proprio atto, i procedimenti amministrativi di competenza delle rispettive macro strutture organizzative, provvedendo in particolare ad individuare le fasi istruttorie, il responsabile del procedimento, la scansione di eventuali fasi endoprocedimentali, nonché il termine per l'adozione del provvedimento finale".

Qui toglierei l'individuazione delle fasi istruttorie, del responsabile del procedimento (che va individuato con riferimento al singolo procedimento), la scansione di eventuali fasi endoprocedimentali e lascerei soltanto il compito di individuare il termine procedimentale.

Con il pdl in esame si aggiunge altresì l'art. 50-*bis* alla L.R. 31/2013, il quale, al c. 1, così dispone: "A partire dalla data di entrata in vigore degli atti di cui all'art. 28 bis sono abrogate le disposizioni previgenti previste da fonti legislative, regolamentari e da atti amministrativi relative alla disciplina dei procedimenti". Va evidenziato però che non è possibile abrogare con un atto direttoriale le disposizioni previste da fonti legislative e regolamentari.

In sintesi, i suggerimenti sono i seguenti:

- Utilizzare la parola "termini" invece che "tempi".
- Adeguarsi ai termini indicati dalla l. n. 241/1990 e lasciare la possibilità ai decreti direttoriali di individuare termini procedimentali per ogni tipologia di procedimento.
- All'art. 28-*bis* toglierei il compito di individuare le fasi istruttorie, il responsabile del procedimento (che va individuato con riferimento al singolo procedimento), la scansione di eventuali fasi endoprocedimentali e lascerei soltanto il compito di individuare il termine procedimentale.
- perché abrogare l'intero art. 7 che si riferisce a tutti i procedimenti amministrativi e non solo a quelli della Giunta? E se si abroga l'art. 7, perché inserire un nuovo art. 7-*bis*? Il mio suggerimento è quello di lasciare l'art. 7 e dettare una disciplina generale per tutti i procedimenti amministrativi (ivi compresi quelli della Giunta)



- non è possibile abrogare con un atto direttoriale disposizioni previste da fonti legislative e regolamentari (v. il nuovo art. 50-bis, c. 1)
- si potrebbe pensare di sfruttare l'occasione per inserire e aggiornare la L.R. n. 31/2013 (sui procedimenti amministrativi regionali) anche alle altre novità procedurali introdotte dalla riforma Madia>>.

Infine, **Giovanni Savini** illustra il Piano di Rafforzamento Amministrativo della Regione Abruzzo.

<<Il PRA costituisce il principale strumento a servizio delle Amministrazioni per migliorare la gestione delle proprie politiche e per avviare in modo coordinato una riforma del funzionamento delle Amministrazioni collegate alla gestione dei fondi comunitari, costituendo, altresì, elemento di riferimento per la successiva definizione dei Sistemi di Gestione e Controllo, in attuazione delle linee guida nazionali ed europee.

Approvato con **delibera di Giunta regionale n. 659 del 4 agosto 2015**, il PRA ha tenuto conto delle riflessioni e indicazioni emerse in sede di confronto partenariale economico-sociale e istituzionale e delle osservazioni formulate nel corso delle procedure di consultazione svolte.

Esso prevede complessivamente n. 45 interventi di miglioramento così suddivisi:

- n. 28 interventi di **semplificazione**;
- n. 9 interventi sul **personale**;
- n. 7 interventi sulle funzioni trasversali e sulle **funzioni comuni**.

I principali interventi si possono sintetizzare come segue:

SEMPLIFICAZIONE: Il processo di semplificazione fa leva, in primis, sull'applicazione delle opzioni dei costi semplificati (costi standard), sulla definizione dello schema tipo dei bandi, sull'informatizzazione delle procedure e, soprattutto, sull'adozione delle "Linee Guida per la semplificazione di processi, razionalizzazione e snellimento delle procedure amministrative dei Fondi FESR ed FSE 2014-2020".

Per quanto concerne gli interventi sul processo di programmazione si sottolinea la definizione di cronoprogrammi di attuazione delle linee di azione del POR FESR e la sottoscrizione tra la Regione Abruzzo e la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Masterplan Abruzzo-Patto per il Sud che assume il ruolo di Documento di Programmazione Unitaria.

PERSONALE: Ad oggi, il principale risultato del PRA può essere considerato il completamento del processo di riorganizzazione della struttura della Giunta Regionale con conseguente rafforzamento dei Servizi dedicati alla programmazione e alla gestione dei POR FESR e FSE.



L'inserimento nel Piano delle Prestazioni 2016-2018 di obiettivi inerenti l'avanzamento di spesa e la realizzazione fisica degli interventi previsti costituisce un "effetto leva" in grado di garantire non solo l'avanzamento di spesa finanziaria, ma anche la realizzazione fisica degli interventi, nel rispetto delle tempistiche definite nei relativi cronoprogrammi.

E' stato nominato il Responsabile dell'Ufficio "Rafforzamento della collaborazione tra Sistema Produttivo e Sistema della Ricerca" Smart Specialization Strategy (3S) che sta operando in sinergia con il sistema imprenditoriale per la realizzazione del processo continuo di "scoperta ed eliminazione imprenditoriale".

FUNZIONI COMUNI: È importante ricordare l'avvio degli interventi strumentali alle azioni di rafforzamento, quali quelli inerenti il monitoraggio (pieno accesso dei beneficiari, georeferenziazione, fascicolo di progetto elettronico, sistema di alert...), e la riorganizzazione del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici>>.