

**Schema di disegno di legge recante**  
**"Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della**  
**trasparenza e della responsabilità"**

**Relazione illustrativa**

Con il presente disegno di legge il Governo intende contribuire a ridurre i costi della rappresentanza politica e a limitare le spese degli apparati amministrativi a quelle strettamente necessarie, accrescendo, al contempo, la trasparenza e la responsabilità dell'agire amministrativo, con la finalità ultima di rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

Gli obiettivi di razionalizzazione delle strutture amministrative, di contenimento dei costi collegati al funzionamento degli apparati politici nonché di rafforzamento dell'accountability delle istituzioni rappresentano punti nevralgici del programma di Governo.

In attuazione dei suddetti obiettivi, il Governo ha adottato immediatamente dopo il suo insediamento e nella prima legge finanziaria della legislatura misure di contenimento e razionalizzazione della spesa, attraverso specifiche disposizioni del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. 'decreto Bersani') e della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

In particolare, la legge finanziaria per il 2007 ha previsto, tra l'altro, misure di razionalizzazione e ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri; la riduzione del 30 per cento del trattamento economico dei Ministri e dei Sottosegretari; la fissazione di un tetto massimo per la retribuzione di qualsiasi incarico corrisposto dallo Stato, dagli enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa. La stessa legge finanziaria ha poi disposto il contenimento della spesa pubblica connessa al funzionamento delle istituzioni collocate ad altri livelli territoriali, prevedendo, tra l'altro, un miglioramento dei saldi finanziari dei bilanci regionali pari al 10 per cento rispetto ai saldi dell'anno precedente e la fissazione di un tetto massimo al compenso del presidente e dei componenti dei consigli di amministrazione delle società interamente partecipate da comuni e province, nonché di specifici limiti nel caso di società miste.

In attuazione del 'decreto Bersani', è poi stato operato il riordino di commissioni, comitati ed altri organismi operanti all'interno dell'amministrazione centrale, con il risultato di contenerne la spesa del 30 per cento e di sopprimere o accorpare centodieci organismi. Sempre il 'decreto Bersani' ha poi ridotto del 10 per cento le spese per incarichi di direzione generale e per consulenze nell'amministrazione centrale.

Il tema del contenimento e della razionalizzazione dei costi connessi in maniera diretta e indiretta all'esercizio della funzione pubblica è altresì oggetto di un'indagine conoscitiva deliberata il 29 maggio 2007 da parte della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, con la finalità di analizzare il fenomeno nelle sue diverse componenti (costi delle istituzioni, o della democrazia, costi dei partiti politici e costi della burocrazia), anche attraverso il confronto tra le istituzioni italiane e le corrispondenti istituzioni dei principali Paesi europei.

Anche alla luce delle prime indicazioni emerse in sede di indagine conoscitiva, l'attività del Governo in materia di trasparenza e di riduzione dei costi politico-amministrativi prosegue con il presente disegno di legge, con l'obiettivo prioritario non soltanto di contenere i costi della rappresentanza ma anche con quello di assicurare la massima trasparenza nell'adozione di ogni decisione idonea a determinare conseguenze di carattere finanziario per i cittadini e le imprese.

In particolare, nel solco tracciato dalla legge finanziaria per il 2007, le misure previste dal presente disegno di legge consistono in strumenti volti a garantire ai cittadini che le risorse pubbliche siano utilizzate con rigore ed efficienza a tutti i livelli di governo.

E' infatti evidente il fenomeno di "congestione" progressiva di un sistema in cui si moltiplicano i livelli di rappresentanza e si creano strutture che sono spesso duplicazioni di altre già esistenti senza garantire un grado di tutela più efficace degli interessi del cittadino-utente.

Se l'argomento della riduzione dei costi della rappresentanza e degli apparati amministrativi è particolarmente sentito dall'opinione pubblica e costituisce pertanto il terreno sul quale il Governo intende misurarsi per realizzare un'inversione di rotta, non meno importante è la promozione di iniziative in tema di trasparenza dell'amministrazione e di 'etica pubblica'.

Infatti, i comportamenti che violano i principi etici nella gestione quotidiana della pubblica amministrazione costituiscono una delle principali cause delle disfunzioni, delle inefficienze e degli sprechi nel settore pubblico, nonché uno dei maggiori ostacoli al perseguimento dell'obiettivo della modernizzazione e della competitività del sistema complessivamente considerato.

Nel nostro ordinamento, i principi etici ai quali deve improntare la propria azione la Pubblica amministrazione sono sinteticamente ma efficacemente fissati negli art. 97 e 98 della Carta Costituzionale, lì dove si prevede che devono essere assicurati "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" (articolo 97), e che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione" (articolo 98).

In termini generali, la Costituzione fissa obiettivi di equità (traduzione nel linguaggio contemporaneo del concetto di "imparzialità") ed efficienza (traduzione contemporanea di "buon

andamento", che comprende anche, in senso lato, 1"economicità" dell'azione amministrativa). Il principio del "servizio esclusivo della Nazione" fa da ponte fra imparzialità e buon andamento.

Il presente disegno di legge intende promuovere "l'etica pubblica" ampliando, tra l'altro, i meccanismi di pubblicità e trasparenza degli incarichi, introducendo, ad esempio, sistemi di bandi pubblici per le candidature a qualsivoglia posizione presso enti pubblici, società partecipate, consorzi e così via. L'ampliamento del bacino di candidati da cui attingere per le nomine pubbliche collegato alla trasparenza dei criteri di scelta sarà la nuova regola generale per le nomine pubbliche di carattere non strettamente politico e rappresenta un importante segnale di apertura "all'esterno" di un sistema ancora troppo chiuso, in particolare a donne e giovani.

Il presente disegno di legge è frutto del lavoro di un gruppo interministeriale sui costi della rappresentanza e degli apparati amministrativi, presieduto dal Ministro per l'attuazione del programma di governo, nonché del dialogo concreto avviato in sede di Conferenza unificata con le Regioni e le autonomie locali, in esito al quale sono state definite le linee di fondo degli interventi proposti, in uno spirito di piena cooperazione e condivisione fra le istituzioni.

Assi portanti del disegno di legge sono:

- 1) La razionalizzazione della pubblica amministrazione, con la previsione, ad esempio, del riordino e dell'accorpamento di enti, organismi e strutture pubbliche, nonché il taglio automatico di enti inutili non riordinati entro una determinata data.
- 2) La riforma della rappresentanza politica a livello locale, a fini di razionalizzazione dei costi.
- 3) La trasparenza e la riduzione dei costi delle società in mano pubblica, con la previsione, tra l'altro, della riduzione dei componenti degli organi di tutte le società controllate dall'amministrazione pubblica non quotate in mercati regolamentati e di meccanismi di selezione pubblica per tutte le assunzioni.
- 4) La promozione dell'etica pubblica con la previsione di misure volte a rendere più trasparenti gli emolumenti di vertici amministrativi, dirigenti e consulenti di enti e amministrazioni centrali e locali; di misure che permettano di selezionare tramite bando pubblico i candidati per tutte le nomine di competenza delle amministrazioni pubbliche e non strettamente politiche; di limiti al cumulo di incarichi pubblici da parte dei titolari di cariche elettive, anche a diversi livelli territoriali; di strumenti di prevenzione dei conflitti di interesse dei vertici della macchina amministrativa statale.

Il presente disegno di legge è composto da 37 articoli, suddivisi in due Titoli. Il Titolo I, recante "Riduzione dei costi politico-amministrativi", contiene due Capi: un Capo I rivolto alla

razionalizzazione degli enti pubblici e al contenimento dei costi politico-amministrativi (comprendente gli articoli da 1 a 15) e un Capo II, recante riduzione dei costi degli enti locali, comprendente gli articoli da 16 a 26. Il Titolo II contiene, invece, specifiche "Misure per la responsabilità e la trasparenza", negli articoli da 27 a 37.

Si riporta di seguito, sinteticamente, il contenuto dei singoli articoli dello schema in esame.

Il Titolo I "Riduzione dei costi politico-amministrativi" al Capo I (articoli da 1 a 15) contiene disposizioni volte a perseguire l'obiettivo della riduzione dei costi. In particolare:

**L'articolo 1 "Razionalizzazione degli enti pubblici"** sostituisce l'articolo 28 della legge n. 448/2001, già oggetto di modifiche da parte dell'articolo 1, comma 482, della legge finanziaria per il 2007, prevedendo, al comma 1, la soppressione, a decorrere da un anno dall'entrata in vigore della norma, di tutti gli enti, organismi pubblici e strutture amministrative pubbliche comprese nell'elenco di cui all'allegato A, salva la possibilità di confermarli con i decreti legislativi di cui al comma 2. Tale comma, infatti, contiene una delega al Governo a riordinare, trasformare ovvero sopprimere e mettere in liquidazione, enti, organismi e strutture secondo criteri di razionalizzazione di strutture e competenze, ad esempio attraverso la riduzione di almeno il trenta per cento del numero dei componenti degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi, l'eliminazione di duplicazioni, la riduzione della spesa, la trasformazione in soggetti di diritto privato di strutture che non svolgono compiti di rilevante interesse pubblico, l'eliminazione di sovrapposizioni funzionali con regioni o enti locali, la razionalizzazione e lo snellimento organizzativo, l'eliminazione dei finanziamenti per enti soppressi o privatizzati. Si prevede altresì che enti, organismi e strutture presentino con cadenza biennale una relazione sulla propria articolazione e sulle proprie attività e che la Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministero competente e il Ministero dell'economia e delle finanze, valuti la loro perdurante utilità, proponendo, eventualmente, le opportune iniziative di riordino, trasformazione o soppressione. Su tali valutazioni e sulle scelte intraprese è previsto (comma 6) che il Governo riferisca al Parlamento. Il comma 5 disciplina le conseguenze della soppressione "automatica" di cui al comma 1, prevedendo che le funzioni delle strutture sopresse siano rispettivamente trasferite all'amministrazione che riveste preminente competenza nella materia; il Governo con regolamenti di delegificazione, emanati ai sensi dei commi 7 e 8, disciplina la destinazione delle relative risorse finanziarie, strumentali e di personale. I commi da 9 a 13 riprendono disposizioni dell'attuale testo dell'articolo 28.

- **L'articolo 2 "Razionalizzazione e durata massima degli organi collegiali"** ha lo scopo di razionalizzare e contenere il numero e la durata di comitati, commissioni e altri organismi (anche monocratici) con funzioni amministrative "accessorie" (ad esempio: consulenza, valutazione, studio, ecc.), ponendo "a regime" il meccanismo di soppressione automatica, salvo proroga espressa, già adottato, limitatamente agli organismi istituiti prima del 2006, dall'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248. Il comma 1 reca il divieto per le pubbliche amministrazioni di istituire gli organismi in questione (con le eccezioni già previste nell'articolo 18 della legge n. 448/2001), mentre il comma 2 stabilisce la durata triennale per gli organismi di nuova istituzione. La norma è fatta retroagire al 1 ° gennaio 2006 giacché, secondo un'interpretazione proposta dal Consiglio di Stato, l'articolo 29 del decreto-legge n. 223/2006 ha riguardato soltanto gli organismi di istituzione anteriore a quella data, dovendosi ritenere esclusi gli organismi istituiti nel corso del 2006. Tuttavia, con apposito inciso, si escludono dall'ambito operativo della presente disposizione gli organismi comunque riordinati ai sensi del citato articolo 29, in modo da evitare sovrapposizioni. Il comma 3 prevede, inoltre, che, al termine della durata triennale, gli organismi siano soppressi, salvo che non vengano esplicitamente prorogati all'esito di una valutazione di perdurante indispensabilità, che tiene conto anche di una relazione redatta dagli organismi. La decisione sulla proroga compete congiuntamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero rispettivamente competente. Il comma 4 prevede, quale criterio di composizione degli organismi in esame, il principio di pari opportunità fra donne e uomini. I commi 5 e 6 disciplinano l'applicazione dell'articolo da parte di enti locali e, rispettivamente, regioni, province autonome ed enti del servizio sanitario nazionale. Il comma 7 reca categorie di organismi esclusi dall'ambito di applicazione della norma. Il comma 8 abroga l'articolo 18 della legge n. 448/2001 (il cui contenuto è riprodotto nel comma 1 dell'articolo in esame), nonché l'articolo 41, comma 1, della legge n. 449/1997 e l'articolo 96 del decreto legislativo n. 267/2000, recanti discipline in parte assorbite e in parte incompatibili con la presente disposizione.

- **L'articolo 3 "Divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire società non strumentali alla propria attività istituzionale"** muove dalla considerazione che il fenomeno della costituzione da parte delle amministrazioni pubbliche di società aventi oggetto sociale totalmente estraneo all'attività istituzionale dell'ente ha assunto nel corso degli anni proporzioni talmente massicce da indurre a ritenere necessaria una disciplina dei casi nei quali l'assunzione di partecipazioni non è consentita. La norma in esame, che in considerazione dei profili di possibile alterazione della concorrenza e del mercato si applica anche a Regioni ed enti locali, vieta pertanto

alle amministrazioni pubbliche l'assunzione di partecipazioni societarie non strumentali alla propria attività istituzionale, fissando al contempo un termine per la cessione, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, delle quote societarie attualmente detenute in violazione dei nuovi limiti.

- **L'articolo 4 "Riflessi sull'organizzazione e sulle dotazioni organiche della istituzione o partecipazione ad enti, consorzi o altri organismi"**, a completamento del sistema delineato dall'articolo precedente (che vieta, come detto, l'istituzione di società e le partecipazioni societarie per finalità estranee agli scopi istituzionali dell'ente), introduce nel decreto legislativo n.165/2001 un nuovo articolo *6-bis*, con lo scopo di garantire, nei casi in cui sia comunque necessaria l'istituzione di un ente o di una società, ovvero l'assunzione di partecipazioni, la permanenza in capo al soggetto pubblico del controllo sulle risorse impiegate, disponendo che, in tali casi, vengano contestualmente trasferite le risorse umane, finanziarie e strumentali, pena il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale o al conferimento di nuovi incarichi. La creazione di enti e società per lo svolgimento di compiti di rilevanza pubblica è e rimane, infatti, uno strumento utilissimo per perseguire maggiore efficienza a vantaggio della collettività; scopo della norma è quello di evitare forme di abuso (la cui esistenza è verosimile, tenuto conto che sono circa tremila, ad esempio, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni) che sottraggono l'agire amministrativo ai canoni della trasparenza e del controllo sia da parte degli enti pubblici, sia della stessa opinione pubblica. La norma proposta prevede, quindi, che l'operazione debba avvenire sotto il diretto controllo dei collegi dei revisori e degli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati, i quali devono relazionare al Dipartimento della funzione pubblica e alla Ragioneria generale dello Stato (amministrazioni istituzionalmente preposte al controllo dell'efficienza amministrativa, della razionalizzazione delle strutture e del contenimento dei costi), nonché segnalare eventuali inadempienze alla Corte dei conti, per i profili di danno erariale configurabili.

- **L'articolo 5 "Riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione delle società in mano pubblica"** mira a ridurre il numero dei membri dei consigli di amministrazione delle società controllate da amministrazioni pubbliche non quotate in mercati regolamentati ed è precettiva nei confronti di tali amministrazioni, intendendo altresì indirizzare il loro operato nella veste di azioniste. Incidere sul numero dei membri dei consigli di amministrazione, come disposto dalla norma in esame, oltre ad un'immediata riduzione della spesa di tali società, consente alle medesime il recupero di una gestione più efficiente, riconducendo la forma societaria alle finalità ordinarie e limitando l'influenza politica a vantaggio di un recupero di capacità professionale. Si sottolinea che la norma proposta si innesta nel solco di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 729, della legge n.

296/2006 (legge finanziaria per il 2007), ma ha ambito di applicazione e finalità parzialmente diverse da tale disposizione.

- **L'articolo 6 "Uffici di diretta collaborazione"** integra l'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n.165/2001, nel senso di vietare alle amministrazioni pubbliche ivi previste (cioè quelle i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica) di istituire uffici di diretta collaborazione. Tale divieto è esteso anche agli enti previsti dal comma 2 dell'articolo in esame. Ciò al fine di circoscrivere gli uffici di diretta collaborazione unicamente a quelle strutture che, poste alle dirette dipendenze di un vertice politico, sono di supporto a tale vertice per l'elaborazione dell'indirizzo, rappresentando il *trait d'union* fra autorità politica e l'amministrazione, di cui orientano l'attività e controllano i risultati rispetto agli obiettivi prestabiliti.

- **L'articolo 7 "Convenzioni generali in materia di comunicazione pubblica"** apporta integrazioni agli articoli 11 e 12 della legge n. 150/2000, con l'obiettivo di razionalizzare la comunicazione istituzionale delle amministrazioni centrali, mediante l'attribuzione al Dipartimento per l'informazione e l'editoria di una competenza gestionale attiva nel settore. Infatti, finora, il Dipartimento ha svolto in materia compiti di mero coordinamento e stipulato convenzioni in via diretta soltanto in limitati ambiti (convenzioni con la RAI per la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici in lingua italiana e in altre lingue e per garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela di alcune minoranze linguistiche e per le comunità italiane all'estero; convenzioni con le agenzie di stampa per un'adeguata informazione da e per le istituzioni pubbliche attraverso la diffusione di notiziari di agenzia e di servizi speciali). Attualmente, quindi, ciascun Ministero e ciascun ente pubblico, previa inserzione dell'iniziativa nel programma annuale di cui all'art. 11 della legge n. 150/2000 (e, per i progetti di comunicazione a carattere pubblicitario, previo invio del progetto al Dipartimento per un parere preventivo ex art. 13) stipula con ciascuna emittente distinte e eterogenee convenzioni; soltanto per le comunicazioni pubblicitarie è previsto un potere generico del Dipartimento di orientare la determinazione delle tariffe, dal momento che le risorse finanziarie per le iniziative pubblicitarie sono erogate dalla Presidenza del Consiglio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 150/2000. Ciò non giova né alla razionalizzazione delle spese, né al miglioramento, sia qualitativo che quantitativo, della comunicazione che si rivolge ai cittadini con lo scopo di rendere maggiormente nota e più agevolmente comprensibile l'attività dell'Esecutivo e delle Istituzioni.

Considerato che un maggiore coordinamento tra le Amministrazioni potrebbe incrementare l'efficacia degli interventi di comunicazione istituzionale, la norma in esame attribuisce al

Dipartimento per l'informazione e l'editoria il compito di stipulare convenzioni generali con i singoli gestori di emittenti radiotelevisive, valide per tutte le amministrazioni, le quali, sulla base dei rispettivi programmi delle iniziative di comunicazione, abbiano mostrato interesse alla comunicazione istituzionale attraverso il mezzo televisivo, con l'obiettivo di razionalizzare i rapporti con i gestori e ottenere migliori condizioni contrattuali per la diffusione dei messaggi istituzionali. La norma, nel rispetto dell'autonomia costituzionale di regioni ed enti locali, si applica soltanto nei confronti delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici nazionali.

- **L'articolo 8 "Riduzione dei tribunali, delle procure militari e delle sezioni distaccate della Corte militare d'appello"**, anticipando in parte i contenuti della delega contenuta nel disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario (A.S. 1447), mira a ridurre a tre (Verona, Roma e Napoli) gli attuali nove tribunali militari e procure militari (Torino, Verona, Padova, La Spezia, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari), prevedendo, contestualmente, il trasferimento delle competenze dei tribunali e delle procure militari soppresse di Torino e Padova al tribunale e alla procura militare di Verona, dei tribunali e delle procure soppresse di La Spezia e di Cagliari al tribunale e alla procura militare di Roma e dei tribunali e delle procure soppresse di Bari e di Palermo al tribunale e alla procura militare di Napoli. Inoltre, la norma prevede il transito nella magistratura ordinaria, previo interpello degli interessati, di un contingente di personale della magistratura militare pari alla dotazione organica dei tribunali militari soppressi seguendo l'ordine di ruolo organico e con diritto alla conservazione dell'anzianità maturata, alla qualifica maturata e al trattamento economico in godimento (nelle forme di un assegno "ad personam" riassorbibile con i successivi scatti stipendiali), ma non prevedendo il diritto al corrispondente ufficio semidirettivo o direttivo eventualmente coperto. All'esito dell'interpello, si prevede che il personale della magistratura militare non transitato nella magistratura ordinaria venga assegnato dal Consiglio superiore della magistratura militare ai tribunali militari di Verona, Napoli e Roma.

Contestualmente al passaggio del personale della magistratura militare è previsto il transito, anche in soprannumero, del personale amministrativo (dirigenti, personale delle cancellerie e segreteria giudiziarie militari) in servizio presso i tribunali militari soppressi nei rispettivi ruoli del Ministero della giustizia, con conservazione della qualifica, anzianità e trattamento economico in godimento.

Infine, il comma 4 della norma in esame sopprime il secondo e quarto comma dell'articolo 3, della legge n.180/1981, al fine di sopprimere le sezioni distaccate della Corte militare di appello di Napoli e Verona, prevedendo il trasferimento del relativo personale della magistratura militare alla Corte militare d'appello di Roma, o in alternativa, a richiesta e secondo l'ordine di ruolo organico e con conservazione dell'anzianità, presso i tribunali e le procure militari di Verona, Napoli e Roma.



- **L'articolo 9 "Riduzione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura militare"** modifica l'articolo 1 della legge n. 561/1988, riducendo da nove a sei il numero dei componenti del Consiglio superiore della magistratura militare e mantenendo inalterata l'attuale proporzione tra i membri nominati e quelli elettivi. Attualmente il Consiglio è composto da nove membri e costituisce l'organo di autogoverno dei 103 magistrati militari; per fare un paragone eloquente, si pensi che la legge 28 marzo 2002, n. 44 ha ridotto da trenta a ventiquattro i membri del Consiglio superiore della magistratura ordinaria, che si occupa dei 21.885 magistrati (fra togati e onorari). Anche a fronte del progressivo e continuo calo del carico di lavoro della magistratura militare, dovuto tra l'altro alla riduzione dei soggetti destinatari dei precetti penali militari (per la diminuzione di organici, per la smilitarizzazione dei corpi di pubblica sicurezza, delle guardie forestali, della polizia penitenziaria), la riduzione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura militare costituisce quindi una scelta di razionalizzazione quanto mai opportuna, autonoma rispetto a quella (contenuta in altra disposizione) di ridurre il numero degli uffici giudiziari della magistratura militare. Si segnala che, una volta ridotti da due a uno i membri scelti dai Presidenti delle Camere, sarà costui a svolgere *ex lege* le funzioni di vicepresidente, prima svolte da quello di tali membri eletto vicepresidente dal Consiglio.

- **L'articolo 10 "Ricognizione del personale in servizio, anche in posizione di comando e fuori ruolo e delle spese relative al patrimonio immobiliare"** introduce misure di ricognizione delle risorse e delle conseguenti spese in due settori di particolare delicatezza per la gestione delle amministrazioni statali: il settore del personale in servizio ed il settore dei beni immobili. In particolare, il comma 1 prevede una ricognizione straordinaria circa le consistenze effettive del personale in servizio di ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo. Tale rilevazione è finalizzata a fornire per ciascuna amministrazione dati precisi ed aggiornati in relazione:

- a) il numero complessivo delle unità di personale con cui intrattiene rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato, con indicazione della qualifica, del profilo ovvero di ogni altra indicazione pertinente, ai sensi del relativo ordinamento professionale;
- b) al personale che a qualunque titolo non presti attualmente ed effettivamente servizio presso la singola amministrazione;
- c) al personale di altra amministrazione che a qualunque titolo presti attualmente ed effettivamente servizio presso l'amministrazione che procede alla rilevazione.

La ricognizione in questione - di carattere straordinario - non incide sulle attività ed i controlli disciplinati dall'articolo 60 del d.lgs. n.165/2001 in quanto tali controlli - di carattere ordinario -

sono rivolti a fornire dati generali circa la consistenza complessiva del personale in servizio e in quiescenza e delle relative spese (anche al fine di predisporre il conto annuale delle spese), mentre la rilevazione suddetta intende fornire dati puntuali e disaggregati sugli aspetti di cui alle precedenti lettere a) e b).

Il comma 2 dell'articolo in esame prevede una ricognizione, del pari straordinaria, circa la consistenza complessiva dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio (con esclusione dei beni infrastrutturali) sui quali ciascuna amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, vanta a qualunque titolo diritti reali ovvero dei quali abbia a qualunque titolo la disponibilità.

Per la prima categoria di immobili la norma prevede l'indicazione a cura delle amministrazioni dei proventi a qualunque titolo riscossi a seguito dell'eventuale cessione in locazione o della costituzione di diritti in favore di terzi in relazione ai beni stessi.

Per la seconda categoria, invece, viene prevista l'indicazione degli oneri complessivamente sostenuti dalle singole amministrazioni al fine di assicurarsi la disponibilità degli immobili in questione.

Il comma 3 prevede l'emanazione di decreti ministeriali per la disciplina delle modalità tecniche di effettuazione delle rilevazioni di cui ai commi 1 e 2, mentre il successivo comma 4 prevede che gli esiti delle rilevazioni vengano inviati a cura delle singole amministrazioni al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comma 5 prevede, infine, come misura complessiva di contenimento della spesa pubblica, che le amministrazioni interessate dalle attività di rilevazione suddette provvedano, entro l'anno finanziario successivo a quello delle rilevazioni in questione, ad adottare misure volte a ridurre del 10 per cento le spese complessivamente riferite alle risorse di cui ai medesimi commi 1 e 2.

- **L'articolo 11 "Misure di razionalizzazione delle spese per dotazioni strumentali e per l'uso di autovetture di servizio"** è finalizzato a far fronte alla mancanza di una politica organica di razionalizzazione della spesa per dotazioni strumentali e per autovetture di servizio che dipende anche dalla carente o incompleta conoscenza della quantità e dello stato di queste categorie di beni, nonché del relativo fabbisogno, all'interno della singola amministrazione. Il comma 1 della norma in esame, con la medesima *ratio* dell'articolo relativo alla ricognizione del personale e degli immobili, prevede l'adozione, da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, di piani triennali per la razionalizzazione dell'utilizzo di tali beni all'interno delle amministrazioni medesime, eventualmente anche facendo ricorso, per le autovetture, a mezzi alternativi di trasporto, anche collettivo. Il comma 2 dell'articolo in esame ha invece ad oggetto, nell'ambito dei medesimi piani

triennali, la razionalizzazione nell'utilizzo degli apparecchi di telefonia mobile, che dovrebbe rigorosamente connettersi alle esigenze di pronta e costante reperibilità del personale assegnatario. È prevista altresì la possibilità di verifiche a campione del corretto utilizzo di tali apparecchiature, per evitare la commissione di abusi. Il comma 3 prevede che piani triennali possano anche avere come conseguenza anche la dismissione di dotazioni strumentali, previa verifica della convenienza economica dell'operazione. I commi 4 e 5 dell'articolo in esame prevedono una relazione consuntiva delle amministrazioni agli organi di controllo interno e alla locale sezione territoriale della Corte dei conti e, infine, la pubblicazione dei piani triennali nei siti istituzionali delle rispettive pubbliche amministrazioni, in modo chiaro e accessibile senza necessità di autenticazione informatica, come prescrivono gli articoli 53 e 54 del Codice dell'amministrazione digitale. I principi trovano applicazione anche per le amministrazioni regionali, costituendo la norma espressione della potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione).

- **L'articolo 12 "Soppressione dei consorzi dei bacini imbriferi montani"** prevede l'emanazione di un regolamento di delegificazione al fine di sopprimere i consorzi dei bacini imbriferi montani (B.I.M.). A tale proposito, si ricorda che la delegificazione avrebbe quale principale oggetto la legge n. 959/1953, che impone un tributo (c.d. sovraccanone) al cui pagamento sono tenuti i concessionari di grandi derivazione d'acqua per la produzione di forza motrice presenti all'interno del perimetro di un bacino imbrifero montano (tipicamente l'ENEL), e ha istituito i consorzi B.I.M., composti da tutti i Comuni compresi all'interno dello stesso perimetro, con l'obiettivo preciso di riscuotere ed impiegare tali sovraccanoni. La norma in esame demanda al predetto regolamento il trasferimento delle competenze dei soppressi consorzi B.I.M., ivi compresa quella a riscuotere il sovraccanone, alle comunità montane, nonché ai comuni già appartenenti ai consorzi B.I.M. ma non compresi in comunità montane; lo stesso regolamento dovrà inoltre ridisciplinare la competenza dei comuni non consorziati e, inoltre, dopo aver soppresso le funzioni non indispensabili, provvederà a ricollocare tra regioni, comuni e comunità montane, tutte le ulteriori competenze dai soppressi consorzi. Il medesimo regolamento provvederà al trasferimento delle risorse presenti e stabilirà per il futuro equi criteri di ripartizione dei proventi, in modo che, in ossequio allo spirito della legge istitutiva, i canoni idroelettrici riscossi, finalizzati al perseguimento dello sviluppo economico delle popolazioni, vengano ridistribuiti ai comuni montani interessati. Il comma 4 dell'articolo in esame dispone, infine, l'abrogazione di alcune norme con effetto a decorrere dall'entrata in vigore del citato regolamento.

- **L'articolo 13 "Soppressione delle agenzie per la mobilità costituite a livello locale"** integra l'articolo 7 del d.lgs. n. 422/1997 che ha consentito alle regioni di trasferire funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale agli enti locali; alcune regioni, in attuazione di tale norma, hanno delegato altresì gli enti locali alla costituzione di agenzie locali o di enti similari per la progettazione e l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico, con rilevante aggravio di costi per i bilanci pubblici rispetto alla scelta dello svolgimento diretto di tali funzioni e compiti da parte degli enti locali destinatari del trasferimento (ad esempio, la legge n. 30 del 1998 della Regione Emilia Romagna prevede la costituzione di un'agenzia sia a livello regionale, sia in ciascun ambito territoriale provinciale, per un totale di dieci enti).

Le funzioni di progettazione e organizzazione del servizio (e dei servizi eventualmente connessi, in attuazione del principio di "mobilità integrata": gestione dei parcheggi, *car sharing* ecc.), di predisposizione dei criteri per il suo affidamento, di gestione delle procedure di gara e del rapporto con l'affidatario del servizio, rientrano infatti fra i compiti di amministrazione e gestione del territorio istituzionalmente affidati agli enti locali, né si può giustificare *sic et simpliciter* la creazione di nuovi soggetti regolatori nel settore con la carenza, all' interno degli enti locali, delle necessarie competenze tecniche. Spesso le agenzie per la mobilità già istituite sono addirittura proprietarie dei mezzi del trasporto pubblico, dei depositi ecc., con buona pace del principio, pure a torto invocato per giustificare la loro istituzione, della separazione tra l'organizzazione del servizio e la sua gestione diretta e con possibile *vulnus* alla concorrenza nel settore.

La concorrenza nel settore è pienamente garantita, e anzi valorizzata, dalla gestione diretta in capo agli enti locali interessati di ogni fase della procedura di selezione degli affidatari e della successiva vicenda contrattuale.

La norma proposta, preclude alle regioni, per il futuro, la possibilità di delegare gli enti locali all'istituzione di agenzie locali o enti analoghi. Essa vincola le regioni in quanto espressione della potestà statale di razionalizzare le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 117 Cost., secondo comma, lettera p)), di dettare norme in materia di concorrenza (*ibidem*, lettera e)) e di assicurare *standard* uniformi di accessibilità ai servizi di trasporto pubblico sul territorio nazionale (*ibidem*, lettera m)).

Viene poi disciplinata la sorte delle agenzie già istituite e dei contratti stipulati da queste, prevedendosi, in particolare, che in detti contratti subentrino le Regioni o, se vi è già stato conferimento di compiti e funzioni agli enti locali, che succedano gli enti locali destinatari del conferimento, in base alla loro competenza territoriale.

Risorse, patrimonio e personale delle agenzie soppresse dovranno essere attribuiti agli enti locali già compresi nell'ambito di operatività delle agenzie, i quali potranno quindi giovare del *know how* di queste, secondo criteri, forme e modalità stabiliti con D.P.C.M. da adottarsi sentita la Conferenza unificata e, per il personale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Sono fatti salvi gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica regionale e locale stabiliti nella legge finanziaria per l'anno in corso.

- **L'articolo 14 "Soppressione delle autorità d'ambito in materia di gestione integrata dei rifiuti urbani"** apporta modifiche e integrazioni agli articoli 201 e 202 e, inoltre, sostituisce l'articolo 203 del d.lgs.n. 152/2006 (T.U. ambientale) allo scopo di rivedere la scelta, confermata da tale T.U., di proporre a ciascun ambito una apposita "autorità" avente compiti di pianificazione, affidamento e controllo del servizio; compiti che rientrano appieno fra le funzioni di amministrazione e gestione del territorio istituzionalmente affidati agli enti locali, tanto è vero che questi li svolgevano anteriormente alla previsione normativa che ha istituito le predette autorità. E' invece del tutto condivisibile la suddivisione del territorio nazionale in ambiti territoriali ottimali ai fini dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, onde superare l'irragionevole frammentazione della gestione che conseguirebbe, ad esempio, alla attribuzione dei compiti al singolo comune.

La norma in esame, costituendo esercizio della potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e modificando disposizioni contenute nel predetto T.U., razionalizza il panorama degli enti aventi competenze organizzative e gestionali nel settore, in quanto preclude sia alle regioni e province autonome, sia agli enti locali, di istituire enti strumentali per la pianificazione, la gestione delle procedure di affidamento e il controllo del servizio. Agli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, nell'ambito delle direttive impartite dalle regioni e province autonome in base all'art. 201 del citato T.U., è lasciata inalterata ogni facoltà di organizzare la loro necessaria cooperazione, in particolare suggerendosi l'opzione dell'associazione, con il solo divieto di istituire enti appositi, che rappresentano una inutile e costosa superfetazione. In questo senso la norma può intendersi anche espressione della potestà statale, sancita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, di dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A tutti i riferimenti alle autorità d'ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani contenuti nel T.U. ambientale devono sostituirsi altrettanti riferimenti agli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale nel quale operava ciascuna autorità. Sono dunque gli enti locali, eventualmente riuniti in associazione, ad organizzare il servizio, a determinarne gli obiettivi, ad adottare un apposito piano d'ambito, ad aggiudicare il servizio, a gestire la successiva vicenda contrattuale sulla base del contratto di servizio.

Quanto alla sorte delle autorità esistenti, si prevede la cessazione della loro attività entro un termine e la sostituzione ope legis degli enti locali nei contratti da queste conclusi (compresi i contratti di servizio), in modo da garantire la necessaria continuità alla gestione del servizio e da prevenire incertezze e contenziosi sulla sorte dei rapporti già in essere.

Risorse, patrimonio e personale delle autorità soppresse dovranno essere attribuiti agli enti locali già compresi nell'ambito di operatività delle autorità stesse, i quali potranno quindi giovare del *know how* di queste, secondo criteri, forme e modalità stabiliti con D.P.C.M. da adottarsi sentita la Conferenza unificata e, per il personale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

- **L'articolo 15 "Soppressione delle autorità d'ambito in materia di servizio idrico integrato"** modifica gli articoli 148 e 172 e, inoltre, sostituisce gli articoli 149, 150, 151 e 152 del d.lgs. n.152/2006 (T.U. ambientale), prevedendo la soppressione delle autorità d'ambito in materia di servizio idrico integrato. Mentre è infatti condivisibile la suddivisione del territorio nazionale in ambiti territoriali ottimali ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato, onde superare l'irragionevole frammentazione della gestione che conseguirebbe, ad esempio, alla attribuzione dei compiti al singolo Comune, è stato ritenuto opportuno riconsiderare la scelta, confermata nel predetto T.U., di proporre a ciascun ambito una apposita "autorità" avente compiti di pianificazione, affidamento e controllo del servizio, compiti che rientrano appieno fra le funzioni di amministrazione e gestione del territorio istituzionalmente affidati agli enti locali, tanto è vero che questi li svolgevano anteriormente alla previsione normativa che ha istituito tali autorità.

In questo caso, poi, e significativamente, a differenza che per la norma sulla gestione integrata dei rifiuti urbani, le autorità per la gestione del servizio idrico integrato sono state istituite proprio dal T.U. ambientale, non essendo previste dalla normativa precedente (cfr., ad es., l'art. 9 legge n. 36/1994), che pure conosceva e valorizzava la individuazione degli "ambiti territoriali ottimali".

La norma in esame, dunque, costituendo esercizio della potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e modificando disposizioni statali contenute nel citato T.U. ambientale, razionalizza il panorama degli enti aventi competenze organizzative e gestionali nel settore, in quanto preclude sia alle regioni e province autonome, sia agli enti locali, di istituire enti strumentali per la pianificazione, la gestione delle procedure di affidamento e il controllo del servizio. Agli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, nell'ambito delle direttive impartite dalle regioni e province autonome in base all'art. 201 del T.U. ambientale è lasciata inalterata ogni facoltà di organizzare la loro necessaria cooperazione, in particolare suggerendosi l'opzione dell'associazione, con il solo divieto di costituire enti appositi, che costituiscono una inutile e costosa superfetazione. In questo senso la norma può intendersi anche espressione della potestà statale, sancita dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, di dettare principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A tutti i riferimenti alle autorità d'ambito per il servizio idrico integrato contenuti nel T.U. ambientale devono sostituirsi altrettanti riferimenti agli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale nel quale operava ciascuna autorità. Sono dunque gli enti locali, eventualmente riuniti in associazione, ad organizzare il servizio, a determinarne gli obiettivi, ad adottare un apposito piano d'ambito, ad aggiudicare il servizio, a gestire la successiva vicenda contrattuale sulla base del contratto di servizio.

Quanto alla sorte delle autorità esistenti, si prevede la cessazione della loro attività entro un termine e la sostituzione *ope legis* degli enti locali nei contratti da queste conclusi (compresi i contratti di servizio), in modo da garantire la necessaria continuità alla gestione del servizio e da prevenire incertezze e contenziosi sulla sorte dei rapporti già in essere.

Risorse, patrimonio e personale delle autorità soppresse dovranno essere attribuiti agli enti locali già compresi nell'ambito di operatività delle autorità stesse, i quali potranno quindi giovare del *know how* di queste, secondo criteri, forme e modalità stabiliti con D.P.C.M. da adottarsi sentita la Conferenza unificata e, per il personale, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Il Capo II "Riduzione dei costi degli enti locali" (articoli da 16 a 26) contiene una serie di misure direttamente volte a ridurre i costi politico-amministrativi connessi all'attività di tali enti. E'infatti evidente come il decentramento delle funzioni e l'attribuzione di compiti sempre più rilevanti agli enti territoriali, culminata nella riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, abbia determinato una moltiplicazione dei livelli di rappresentanza politico-istituzionale cui, molto spesso, non ha fatto seguito né una migliore qualità dei servizi forniti ai cittadini, né una maggiore trasparenza dei processi decisionali. Si è ritenuto necessario intervenire per semplificare il sistema delle autonomie, anch'esso investito da polemiche e censure circa l'uso corretto delle risorse pubbliche, al fine di eliminare quelle duplicazioni che determinano inevitabili aumenti dei costi e che non servono a tutelare più efficacemente gli interessi concretamente rilevanti.

In relazione alla diversa decorrenza delle norme contenute nel Capo II si segnala che alcune norme hanno decorrenza immediata mentre altre sono destinate a produrre i loro effetti solo a seguito del rinnovo degli organi politici in occasione delle prossime elezioni amministrative.

In particolare, hanno decorrenza immediata le norme che mirano a razionalizzare lo status di amministratore locale mediante la previsione dell'omogeneizzazione dei compensi (art. 22) e l'eliminazione dell'indennità di missione (art. 23) mentre sono destinate a produrre i loro effetti a decorrere dalla prime elezioni per il rinnovo degli organi di Governo le altre norme che incidono sullo status di amministratore locale (articoli 21, 24 e 25) nonché le norme che riducono il numero dei rappresentanti locali (articoli 16, 19 e 20).

Con riferimento alle norme che mirano a ridurre i componenti degli organi di Governo nelle Comunità montane (art. 17) e nelle Unioni di comuni (art. 18) la decorrenza tiene conto del fatto che

si tratta di organismi composti da più comuni. La norma transitoria, pertanto, tiene conto del fatto che le scadenze elettorali dei diversi comuni partecipanti potrebbero non coincidere, e prevede, ai fini della decorrenza della norma, che sia utile la prima scadenza elettorale.

Si riporta di seguito, in sintesi, il contenuto dei singoli articoli.

- **L'articolo 16 "Eliminazione dei consigli circoscrizionali nei comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, numero di abitanti minimo per la costituzione di circoscrizioni e gratuità dell'incarico di consigliere circoscrizionale"** apporta modifiche ai commi 1 e 3 dell'articolo 17 del T.U.E.L. volte ad eliminare i consigli circoscrizionali nei comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti (attualmente, la soglia minima è di 100.000), stabilendo, altresì, un numero minimo di 50.000 abitanti per la costituzione di ciascuna circoscrizione. La norma in esame specifica, inoltre, che la carica di consigliere circoscrizionale è gratuita.

- **L'articolo 17 "Riduzione dei componenti degli organi di governo delle Comunità montane e riduzione dei Comuni individuabili ai fini della costituzione di comunità montane"** modifica l'articolo 27 del T.U.E.L. al fine di ridurre gli organi delle comunità montane, prevedendo che queste ultime abbiano un organo collegiale (assemblea) composto da un rappresentante per ciascun comune partecipante, da scegliersi fra il sindaco, gli assessori ed i consiglieri comunali ed un organo esecutivo monocratico (Presidente) eletto dall'assemblea tra i propri componenti. La norma in esame, inoltre, nell'ottica di una riduzione dei costi mira a ridurre il numero delle comunità montane mediante la previsione, per la costituzione di una comunità montana, di un requisito altimetrico minimo di 600 metri di altitudine sopra il livello del mare oppure di un dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non minore di 600 metri.

- **L'articolo 18 "Riduzione dei componenti degli organi di governo delle Unioni di comuni"** apporta modifiche all'articolo 32 del T.U.E.L. allo scopo di ridurre gli organi delle unioni dei comuni, prevedendo che queste ultime abbiano un organo collegiale (assemblea) composto da un rappresentante per ciascun comune partecipante, eletto dal rispettivo consiglio comunale tra il sindaco, gli assessori o i consiglieri comunali ed un organo esecutivo monocratico (Presidente), eletto dall'assemblea tra i sindaci dei comuni partecipanti.

- **L'articolo 19 "Riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali"**, in un'ottica di contenimento dei costi della rappresentanza, mira a ridurre il numero dei consiglieri comunali e provinciali di circa il 10 % arrotondato in modo da mantenere inalterata l'attuale proporzione dei componenti del consiglio comunale e provinciale, sostituendo il vigente articolo 37 del decreto legislativo n. 267/2000 (T.U.E.L.).

- **L'articolo 20 "Riduzione del numero degli assessori comunali e provinciali"** modifica l'articolo 47, comma 1, del T.U.E.L., riducendo il numero degli assessori previsti nelle giunte comunali e provinciali, in modo da prevedere un rapporto di un assessore ogni quattro componenti del consiglio provinciale e comunale ed un tetto massimo di assessori pari a 14 unità, sempre allo scopo di ottenere un contenimento dei costi della rappresentanza.



- **L'articolo 21 "Contenimento di spese per aspettative per mandato elettorale"**, apportando modifiche all'articolo 81 del T.U.E.L., mira a limitare la possibilità di collocamento in aspettativa non retribuita, per il periodo di espletamento del mandato, ad alcune figure di amministratori, ossia sindaci, presidenti delle province, presidenti dei consigli comunali e presidenti dei consigli provinciali, qualora l'interessato sia un lavoratore dipendente.

- **L'articolo 22 "Contenimento delle spese per compensi degli amministratori locali, degli organi di governo delle Unioni di Comuni, delle Comunità montane e dei consorzi fra enti locali"** modifica l'articolo 82 del T.U.E.L. al fine di omogeneizzare i compensi percepiti dagli amministratori locali. In particolare, la norma elimina il gettone di presenza per i consiglieri circoscrizionali dei comuni capoluoghi di provincia e diminuisce da un terzo ad un quinto il tetto mensile dei gettoni di presenza che hanno diritto a percepire i consiglieri comunali, provinciali e delle comunità montane. Inoltre, con l'abrogazione degli attuali comma 4 e 6 del citato articolo 82, viene eliminata la possibilità di trasformare il gettone di presenza in indennità di funzione, nonché di cumulare le indennità di funzione con i gettoni di presenza. L'articolo in esame, inoltre, stabilisce per l'indennità di funzione - alla quale hanno diritto il presidente e gli assessori delle unioni di comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane - un tetto massimo pari al 70% della misura dell'indennità prevista per un comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione di comuni, del consorzio fra enti locali o alla popolazione montana della comunità montana. Infine, viene eliminata la possibilità di incrementare, con delibera di Giunta o di Consiglio, le indennità di funzione e i gettoni di presenza.

- **L'articolo 23 "Eliminazione indennità di missione per gli amministratori locali"** sostituisce l'articolo 84 del T.U.E.L. allo scopo di sostituire l'indennità di missione, attualmente ivi prevista, percepita dagli amministratori locali in caso di viaggio, con un rimborso forfetario onnicomprensivo fissato con decreto del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città.

**L'articolo 24 "Riduzione dei componenti dei collegi di revisione degli enti locali"** modifica il comma 3 dell'articolo 234 del T.U.E.L., innalzando la soglia di popolazione ivi prevista e così ampliando il numero delle unioni dei comuni e delle comunità montane nei quali la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore invece che ad un collegio di tre membri.

- **L'articolo 25 "Indennità di fine mandato"** sostituisce il comma 719, dell'articolo 1, della legge n. 296/2006 prevedendo che l'indennità ivi prevista, quale sorta di indennità di fine rapporto, sia corrisposta in caso di effettivo espletamento dell'intero mandato elettorale (quattro anni).

- **L'articolo 26 "Norma transitoria"** è stata oggetto di commento nella parte generale descrittiva del Capo riguardante gli enti locali.

Il Titolo II recante "Misure per la promozione della trasparenza e della responsabilità" (articoli da 27 a 37) contiene, infine, una serie di disposizioni volte a promuovere l'etica pubblica intesa come

trasparenza e *accountability*. In particolare:

- **l'articolo 27 "Limiti al cumulo di incarichi pubblici elettivi e non elettivi"** contiene, al comma 1, disposizioni volte ad evitare situazioni di conflitto d'interessi, vietando a coloro che ricoprono cariche di governo di operare, contestualmente, nel settore privato. Si sottolinea che le attività incompatibili riguardano solo le materie connesse alla specifica carica di governo ricoperta e consistono nello svolgimento di attività imprenditoriali o professionali o di funzioni di gestione in società od attività private. Il comma 2 è volto ad evitare il cumulo di incarichi pubblici, anche a diversi livelli territoriali, vietando a parlamentari nazionali ed europei ed ad amministratori degli enti locali di svolgere funzioni di gestione o assumere incarichi di qualsiasi natura in enti di diritto pubblico, imprese o società partecipate da amministrazioni pubbliche o enti sottoposti alla loro vigilanza. Il comma 3 prevede un periodo di "raffreddamento" successivo alla cessazione dalla carica, estendendo il divieto di cui al comma 2 all'anno successivo alla cessazione dalla stessa. Relativamente agli amministratori degli enti locali, si precisa che l'estensione all'anno successivo è limitato al territorio regionale nell'ambito del quale l'incarico era stato ricoperto. Il comma 4 richiama, relativamente al divieto di cumulo di incarichi, le esclusioni previste dall'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 13 febbraio 1953, n. 60. I commi 5 e 6, attraverso opportuni richiami, disciplinano il procedimento di accertamento delle incompatibilità e le relative conseguenze. Il comma 7 disciplina, a regime, il diritto di opzione per i parlamentari nazionali. Il comma 8 disciplina, in via transitoria, il diritto di opzione per coloro che, all'entrata in vigore della legge, si trovino in una delle situazioni di conflitto di interessi o di cumulo degli incarichi. I commi 9 e 10 disciplinano, infine, l'applicazione dell'articolo in esame nei confronti dei titolari di cariche di governo di regioni e province autonome.

- **L'articolo 28 "Delega al Governo per il riassetto della disciplina delle incompatibilità e ineleggibilità a livello statale e locale"** conferisce una delega al Governo per il riassetto e la riforma delle disposizioni di rango legislativo in materia di ineleggibilità e incompatibilità relative al mandato elettivo nazionale ed europeo e alle cariche di governo degli enti locali, al fine di coordinare le disposizioni in materia e, contemporaneamente, risolvere alcuni problemi interpretativi e applicativi. In particolare, i criteri di delega di cui al comma 2 prevedono, oltre al doveroso rispetto di principi e regole di rango costituzionale, una tendenziale distinzione delle cause di ineleggibilità dalla cause di incompatibilità, in base alle diverse finalità dei due istituti; una conseguente differenziazione della disciplina, con particolare riguardo, da un lato, alla determinazione del momento in cui l'interessato deve abbandonare la carica ricoperta e, dall'altro lato, alla definizione degli effetti delle due fattispecie; la previsione espressa di quali cause di ineleggibilità sopravvenute si convertono in cause di incompatibilità; l'estensione a livello nazionale dell'istituto della non candidabilità per coloro che siano stati condannati con sentenza definitiva per determinati reati; la ragionevole distinzione, fra le cause di ineleggibilità, di quelle che precludono l'elezione su tutto il territorio nazionale o soltanto su una sua parte; la previsione dell'ineleggibilità di presidente e assessori regionali a parlamentari nazionali. I commi 3 e 4 disciplinano il procedimento di adozione del decreto legislativo mentre il

comma 5 prevede una delega per l'emanazione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive. Il comma 6 stabilisce che l'esercizio della delega non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

- **L'articolo 29 "Selezione tramite bando pubblico dei candidati da nominare da parte di pubbliche amministrazioni"** intende sancire il principio secondo il quale in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione debba procedere ad una nomina o designazione presso gli organi di enti o società, la stessa deve adottare un procedimento che rispetti regole fondamentali di responsabilità e trasparenza, con l'obiettivo di ridurre la sfera di discrezionalità dei preposti alle nomine e di inibire ogni arbitrio o indebita influenza politica nelle scelte.

I criteri indicati al comma 1 fanno riferimento a prassi di settore metodologicamente strutturate e la stessa terminologia tecnica utilizzata è mutuata dalla scienza economica e dalla scienza dell'organizzazione. Il sistema fa perno, oltre che sui titoli personali, sulla valutazione di capacità, esperienze e conoscenze del candidato, e, dunque, sul criterio della competenza professionale, aprendo altresì la possibilità di utilizzare professionisti della selezione di persone (società c.d. di "*head hunting*"). Il meccanismo proposto appare in grado di superare alcuni deleteri intrecci di interessi, valorizzando la scelta dei candidati e scoraggiando aspiranti che non siano qualificati. Il crisma di tutto il procedimento, inoltre, per mezzo di avvisi e procedure pubbliche, è la trasparenza, intesa in senso ben più pregnante della mera conoscibilità e l'ampliamento dell'area di *accountability* del decisore pubblico. Infatti, chi effettua le nomine, in caso di violazioni, è chiamato a rispondere di danno erariale. Viene inoltre stabilito che le enunciate procedure siano assoggettate alla disciplina generale della legge n. 241/1990.

Si ritiene che i criteri fissati nella norma in esame possano avere un impatto significativo sulla efficacia della governance politico-istituzionale, e che possano contribuire a rafforzare la credibilità professionale del selezionato e, al contempo, attenuare la soggezione dei titolari di cariche pubbliche nei confronti dei soggetti o delle istituzioni che li hanno nominati.

- **L'articolo 30 "Selezione tramite bando pubblico per le assunzioni presso società in mano pubblica"** impone all'azionista pubblico che abbia, anche congiuntamente ad altra amministrazione, il controllo di una società ai sensi del codice civile o del testo unico della finanza (d.lgs. n. 58/1998), il rispetto di alcune chiare regole di procedura per l'assunzione di personale. I criteri di trasparenza e responsabilità individuati dalla norma in esame sono analoghi a quelli fissati dall'articolo relativo alle nomine pubbliche e perseguono i medesimi obiettivi. Si prevede, inoltre, che le amministrazioni, nel rispetto della autonomia statutaria della società, promuovano la predisposizione di un codice etico aziendale delle procedure di assunzione del personale che fissi, tra l'altro, un regime di incompatibilità per ragioni di parentela o affinità con soggetti che ricoprono

posizioni di vertice all'interno della società o nelle amministrazioni che partecipano al capitale. Inoltre, il comma 5, nel caso di società partecipate ma non controllate da parte di amministrazioni pubbliche, impone alle amministrazioni partecipanti di promuovere, nei limiti imposti dalla autonomia societaria, criteri che assicurino assunzioni trasparenti, ispirandosi ai medesimi criteri imposti alle società controllate. Infine, la violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è fonte di responsabilità erariale in capo agli organi amministrativi responsabili.

- **L'articolo 31 "Forme contrattuali flessibili"** integra il comma 1-bis dell'articolo 36-bis del d.lgs.n.165/2001 allo scopo di introdurre una norma generale, volta a "disciplinare", per tutte le pubbliche amministrazioni, la discrezionalità esercitata nella scelta dei lavoratori con cui stipulare contratti di lavoro a tempo determinato. Tali contratti, un tempo sporadici e residuali rispetto ai c.d. maxiconcorsi, si sono andati diffondendo, sia come strumento per fare fronte ad esigenze temporanee dell'amministrazione, sia come mezzo per aggirare i divieti esistenti di procedere a nuove assunzioni, nonché, infine e con grave *vulnus* per il principio di correttezza dell'agire amministrativo, per aggirare l'obbligo di procedere a un pubblico concorso.

La norma in oggetto pone un vincolo forte ma necessario alla discrezionalità, prevedendo che le pubbliche amministrazioni stipulino i predetti contratti con gli idonei in precedenti concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato per le stesse qualifiche professionali, rispettando l'ordine di graduatoria, senza nulla togliere alla validità delle medesime graduatorie quanto alla possibilità di scorrimento. In tal modo si ottiene un risultato analogo a quello che si sarebbe conseguito imponendo il pubblico concorso anche per le assunzioni a tempo determinato, realizzando, nel contempo, notevole risparmio di tempo e di costi, considerata la durata media delle procedure concorsuali, incompatibile con le esigenze improvvise e temporanee che normalmente presiedono alla decisione di stipulare i contratti in questione.

Si sottolinea che la violazione del principio introdotto è immediatamente percepibile da parte del candidato pretermesso, il quale, grazie ad altra disposizione del presente disegno di legge che riformula l'articolo 54 del Codice dell'amministrazione digitale, potrà verificare la propria posizione in graduatoria e l'esito di tutte le procedure selettive della pubblica amministrazione in questione sul relativo sito istituzionale.

- **L'articolo 32 "Pubblicità dei bilanci e delle consulenze delle amministrazioni pubbliche"** introduce per tutte le pubbliche amministrazioni un principio generale di pubblicità dei bilanci, quale strumento di controllo dell'efficacia, efficienza ed economicità della loro gestione. I bilanci devono infatti essere pubblicati sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione. In questo senso la norma costituisce il completamento del novellato articolo 54 del Codice dell'amministrazione digitale, che appunto individua nei bilanci uno dei dati pubblici che devono essere consultabili su internet da chiunque e senza necessità di autenticazione; i bilanci devono inoltre essere trasmessi al CNEL, che formulerà iniziative e proposte di razionalizzazione; a fini di chiarezza della rappresentazione, si prevede, poi, che nel bilancio siano evidenziate le spese per il

funzionamento degli organi, le spese per il personale e le spese per i servizi.

Il comma 2 riproduce e rafforza, per ciascuna pubblica amministrazione, l'obbligo di rendere noti sul proprio sito istituzionale i nominativi e gli emolumenti dei consulenti, all'atto della loro nomina; obbligo attualmente sancito (anche per le società e gli enti pubblici, nonché con riferimento a diverse tipologie di incarico) dal comma 593 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (finanziaria per l'anno 2007). Il meccanismo di rafforzamento consiste, da un lato, nella previsione che la accertata violazione della norma preclude alla Corte dei conti la registrazione del provvedimento, ove prevista; dall'altro, nell'esplicita configurazione, nella stessa ipotesi, di un danno erariale risarcibile a carico del responsabile del procedimento.

- **L'articolo 33 "Contenuto minimo obbligatorio dei siti internet istituzionali di amministrazioni, enti e società assoggettate al controllo pubblico, gestori e incaricati di pubblici servizi"** sostituisce l'articolo 54 del d.lgs. n. 82/2005, recante "Codice dell'amministrazione digitale" che aveva imposto alle pubbliche amministrazioni di rendere pubblici sui propri siti istituzionali una serie di dati di pubblico interesse. La norma viene riformulata nel perseguimento dei seguenti obiettivi:

- estendere l'obbligo di pubblicità sul *web* ad una serie di informazioni che sono ormai ritenute di interesse pubblico, al fine di consentire il controllo dell'opinione pubblica e dei singoli portatori di interessi qualificati sull'operato delle pubbliche amministrazioni e di costituire un effettivo strumento di democrazia: l'elenco dei bandi di gara, delle negoziazioni svolte e degli esiti delle procedure, i bilanci, i bandi di concorso per le assunzioni, le graduatorie, i criteri di selezione per gli incarichi (da leggere in connessione con la disposizione che, in questo stesso disegno di legge, ha dettato criteri procedurali per ogni nomina in amministrazioni pubbliche), i criteri per l'assegnazione di benefici e contributi e le relative graduatorie, il trattamento economico dei vertici, dei consulenti e degli incaricati nelle pubbliche amministrazioni;
- estendere tali obblighi anche alle regioni e agli enti locali, finora obbligati soltanto "nei limiti delle risorse tecnologiche disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa": ciò in quanto, sotto il primo profilo, ormai tutte le regioni e la gran parte degli enti locali hanno un proprio sito istituzionale, l'inserimento e l'aggiornamento di nuovi dati non comporta perciò l'investimento di risorse aggiuntive rispetto a quelle già impiegate; sotto il secondo profilo, la tutela dell'autonomia normativa di tali enti non può impingere nella necessità di salvaguardare interessi primari della collettività attribuiti, proprio per la loro importanza, alla potestà dello Stato, quali la libertà di concorrenza (con riferimento ad es. alla pubblicità delle procedure di gara), il coordinamento informatico dei dati ai diversi livelli di governo, la garanzia di un livello minimo e uniforme di accessibilità, anche telematica, ai servizi delle amministrazioni;

estendere alcuni di tali obblighi (e segnatamente quelli relativi alla pubblicità della struttura, delle procedure di gara e di concorso, dei servizi forniti in rete, dei criteri e delle graduatorie per benefici e contributi, del trattamento economico dei vertici, dei consulenti e degli incaricati) anche alle società controllate dallo Stato, ai gestori e agli incaricati di pubblici servizi.

Vengono fatti salvi i limiti alla divulgazione contenuti nelle normative a tutela dei dati sensibili e della sicurezza e difesa nazionali. I commi 2 e 3 dell'articolo in esame fissano i termini per l'adeguamento alle nuove disposizioni da parte delle amministrazioni, delle società, nonché dei gestori e incaricati di pubblici servizi.

- **L'articolo 34 "Unità di coordinamento interdipartimentale per il monitoraggio delle azioni di cui agli articoli 32 e 33 e di cui al comma 593 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296)** rappresenta il necessario completamento della decisa affermazione del principio di trasparenza contenuta nel presente disegno di legge; principio che oggi può essere specificato e garantito dall'utilizzo delle nuove tecnologie, espresso nella nuova formulazione dell'articolo 54 del Codice dell'amministrazione digitale sul contenuto minimo dei siti istituzionali e dei siti delle aziende controllate da pubbliche amministrazioni, dei gestori e degli incaricati di pubblici servizi, nonché nella disposizione che impone la pubblicità dei bilanci sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

La norma in esame istituisce una unità di coordinamento interdipartimentale, ai sensi del comma 4-*bis* dell'articolo 7 del d.lgs. n. 303/1999, incaricata del monitoraggio del rispetto delle nuove disposizioni, nonché del comma 593 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006, il quale, oltre a porre un tetto massimo alle retribuzioni per incarichi nelle pubbliche amministrazioni, impone di rendere pubblico sul *web* l'importo dei relativi emolumenti.

- **L'articolo 35 "Obbligo di esclusiva cura degli interessi pubblici per i vertici degli apparati amministrativi pubblici"**, specificando e articolando il generale dovere dei pubblici impiegati di porsi al servizio esclusivo della nazione (art. 98 Cost.), sancisce che i vertici delle strutture amministrative dei ministeri, degli enti pubblici, delle agenzie, delle società e degli enti in cui lo Stato o enti pubblici detengano una partecipazione superiore al 20 per cento o da questi siano sovvenzionati, nell'esercizio delle rispettive funzioni, sono tenuti ad operare esclusivamente per la cura degli interessi pubblici loro affidati.

L'ambito soggettivo della norma è individuato attraverso il rinvio a un elenco contenuto nella legge n. 441/1982 (e sopra tratteggiato in sintesi), integrato con i vertici dei ministeri e delle agenzie di regolazione. Nella sostanza essa è diretta ai vertici delle strutture amministrative pubbliche,

considerando che, per i vertici politici, è in avanzata fase di discussione un disegno di legge parlamentare che reprime analoghe situazioni di c.d. conflitto di interessi (A.C. 1318).

L'obbligo di cura esclusiva degli interessi pubblici si specifica nell'obbligo di astensione da qualunque decisione che possa alterare la situazione patrimoniale propria o di parenti, affini, conviventi e soggetti legati da rapporti di interesse. Sul rispetto di tale obbligo vigila l'Ispettorato per la funzione pubblica. Si mira in tal modo a valorizzare un concetto di "etica

pubblica" che va oltre la semplice correttezza formale, con l'obiettivo di prevenire, prima ancora che reprimere, ogni possibile compromissione dell'interesse pubblico, nonché, a prescindere dal merito della decisione dalla quale il soggetto interessato deve astenersi, a salvaguardare l'immagine presso la pubblica opinione dei *civil servant*, in primo luogo se posti al vertice degli apparati.

La norma costituisce espressione di un livello essenziale di prestazioni concernenti i diritti civili il cui rispetto si ha diritto di pretendere sull'intero territorio nazionale. Ne consegue che le regioni e le province autonome dovranno adeguare i rispettivi ordinamenti a quanto definito nella disposizione.

- **L'articolo 36 "Obblighi di trasparenza attiva dei gestori di servizi di pubblica utilità"** amplia l'area della partecipazione dei cittadini-utenti alle decisioni che incidono su qualità, quantità e modalità di erogazione dei servizi di pubblica utilità.

In particolare, si prevede, a pena di nullità rilevabile dai consumatori, che nessuna deliberazione possa essere adottata dai gestori di servizi di pubblica utilità nei settori dell'energia elettrica, del gas, dei servizi di comunicazione e di trasporto se non risultano assolti specifici obblighi di trasparenza "attiva". Occorre, cioè, la pubblicizzazione preventiva, sui siti aziendali o, in mancanza, attraverso altre forme pubblicitarie idonee, delle proposte di deliberazione che modifichino qualità, quantità e modalità di erogazione del servizio e delle motivazioni aziendali sottese alle modifiche.

La pubblicità preventiva è lo strumento necessario affinché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, potenzialmente pregiudicati dalle modifiche in questione, possano presentare memorie scritte e documenti, che l'ente o la società ha l'obbligo di valutare, ove siano pertinenti, a pena della sanzione di dover corrispondere di un indennizzo automatico e forfetario.

- **L'articolo 37 "Divieto di finanziamento dei partiti politici e gruppi parlamentari da parte di società concessionarie di servizi pubblici"** estende alle società concessionarie di servizi pubblici il divieto di erogare finanziamenti o contributi sotto qualsiasi forma ai partiti e alle loro articolazioni. Ciò al fine di evitare l'insorgere di situazioni di conflitto di interessi e di favorire una sempre maggiore trasparenza nel finanziamento della politica.