federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

3 MAGGIO 2017

Il t.u. sulle partecipate tra declaratoria di illegittimità costituzionale e intervento correttivo. Considerazioni *de iure condendo*.

di Marialuisa Zuppetta
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università del Salento

Il t.u. sulle partecipate tra declaratoria di illegittimità costituzionale e intervento correttivo. Considerazioni *de iure condendo*.*

di Marialuisa Zuppetta
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
Università del Salento

Sommario: 1. Premessa**. 2.** Sulla violazione del principio di leale collaborazione. Cenni. **3.** Il decreto sulle partecipate "resta" ma il Governo deve correggere **3.1** Il raggiungimento postumo dell'intesa: dubbi e prospettive **3.2.** Criticità del testo: il Governo interviene, ma non "osa".

1. Premessa

Con sentenza n.251 del 9 novembre 2016[1], la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della legge n.124/2015 (legge Madia) di riforma della pubblica Amministrazione[2], per violazione del principio di "leale collaborazione" costituzionalmente sancito[3] , nella misura in cui prevede che i decreti legislativi attuativi delle delega siano adottati previo parere della Conferenza Unificata, piuttosto che previa intesa con (tutte) le Regioni interessate, da siglarsi in Conferenza Stato-Regioni (o in Conferenza unificata) [4].

In considerazione del differente "stato" in cui versavano i molteplici decreti (concernenti peraltro più settori) la sentenza ha prodotto effetti diversi[5], "bloccando" l'approvazione di quelli su dirigenza pubblica e servizi pubblici locali di interesse economico generale in procinto di essere promulgati dal Presidente della Repubblica ed invece entrambi ritirati; facendo salvi (anche se di fatto "sospesi" poiché

* Articolo sottoposto a referaggio.

1 La sentenza n.251, decisa in data 9 novembre 2016, depositata in Cancelleria il 25 novembre 2016 e pubblicata il successivo 30 novembre, è reperibile in www.giurcost.it Ad instaurare il giudizio, la Regione Veneto, con ricorso in via di azione (o principale), iscritto al R.R. n.94/2015..

2 La legge 7 agosto 2015, n.124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (in G.U. 13 agosto 2015, n. 187) interviene in vari ambiti della p.a. (amministrazione digitale; prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza; dirigenza pubblica; servizi pubblici locali, partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche in funzione di flessibilità e semplificazione.

3 Codificato all'art.120 Cost., il principio di leale collaborazione è desumibile dal combinato disposto degli artt. 5 e 120 della Costituzione.

4 Il sistema delle Conferenze (Unificata e Stato-Regioni), di cui al d.lgs. 28 agosto 1997, n.281, mira ad assicurare e favorire la leale collaborazione tra Stato e autonomie, mediante pareri, accordi o intese.

5 Sulla peculiare tempistica della decisione e circa l'audace gestione dei tempi da parte della Corte, cfr. G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice,* in *www.questionegiustizia.it*, 23 gennaio 2017, p. 3ss.

da correggere) i decreti già in vigore (lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni[6], partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche[7]) e confermando il decreto sull'amministrazione digitale, in quanto materia di competenza indiscutibilmente riservata allo Stato[8].

Per ognuna delle fattispecie la Corte ha dichiarato sussistere la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione atteso che il Legislatore delegante ha previsto, per l'esercizio delle deleghe, un *modus procedendi* che penalizza il momento della concertazione (donde la natura procedimentale del vizio) non promuovendo, nonostante l'evidente intersecazione degli interessi (statali e regionali) in gioco, un reale confronto tra gli Enti pubblici territoriali coinvolti, con "naturale" ricorso all'intesa (che garantisce forme collaborative), ma prevedendo semplicemente l'acquisizione del parere della Conferenza unificata[9]. A fronte cioè dell'evidente difficoltà di individuare in maniera netta l'ambito di competenza legislativa prevalente (esclusiva statale o residuale regionale) in ciascuno dei settori interessati dalla delega ("riorganizzazione della dirigenza pubblica"; "riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni"; "partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni"; "servizi pubblici locali di interesse economico generale"), la legge statale avrebbe potuto (*rectius* dovuto), prevedere la ricerca di un adeguato momento di confronto tra le contrapposte parti (Stato e Regioni), onde contemperarne i diversi interessi e dunque ricorrere allo strumento dell'intesa[10].

---

6 Trattasi di settori diversi (reclutamento, flessibilità, contenimento delle assunzioni, licenziamenti) in cui l'interconnessione tra legislazione statale e regionale è indubbia. In particolare, circa i licenziamenti disciplinari (d.lgs. 20 giugno 2016, n.116, pubblicato in GU n.149 del 28-6-2016, in vigore dal 13 luglio 2016), è pacifico che le materia "contenimento della spesa pubblica" e "responsabilità dei pubblici dipendenti" siano riconducibili rispettivamente ai principi generali della finanza pubblica e all'ordinamento civile, entrambe di competenza statale. Lo scorso 23 febbraio il Governo ha licenziato lo schema di decreto correttivo. Indenne, il decreto in materia di dirigenza medica e sanitaria (d.lgs. 4 agosto 2016, in vigore dal 18 settembre 2016).

7 D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (in G.U. 8 settembre 2016, Serie generale, n. 210), in vigore dal 23 settembre 2016. A seguito della sentenza n.251/2016, il 17 febbraio scorso il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di decreto correttivo che ha già ottenuto parere favorevole (ma con osservazioni) dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato (14 marzo 2017) e deve ottenere quello delle Commissioni parlamentari, ma soprattutto raggiungere l'intesa con le Regioni.

8 Circa la delega nel settore dell'amministrazione digitale, la Corte ha dichiarato la questione infondata, in quanto le disposizioni impugnate, sarebbero, in via prevalente, riconducibili alla competenza statale ("coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"), confermando la legittimità del d.lgs. 26 agosto 2016, n.179, recante "Modifiche e integrazioni del Codice dell'amministrazione digitale".

9 L'art.16, legge Madia ("Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione") delega il Governo ad adottare decreti legislativi di semplificazione in specifici settori «. . . *previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281* e del parere del Consiglio di Stato».

10 Non sembra in realtà che la regione Veneto con il proprio ricorso chiedesse (non esplicitamente almeno) che fosse raggiunta un'intesa in sede di adozione dei decreti, bensì più semplicemente (e genericamente) che lo strumento collaborativo fosse utilizzato in sede di attuazione della normativa. Sul punto, cfr. G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, op.cit.,* p. 7.

Per espressa dichiarazione della Consulta tuttavia, le pronunce di illegittimità costituzionale sono circoscritte alle disposizioni della legge delega espressamente impugnate «e non si estendono alle relative disposizioni attuative»[11]; pertanto, in caso di impugnazione delle medesime, «si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»[12]. Ne consegue la piena validità dei decreti delegati già in vigore[13], rispetto ai quali il Governo può acquisire l'intesa in via correttiva, e in tal senso in effetti si sta muovendo.

Così stando le cose la pronuncia, che inizialmente poteva sembrare avere effetti travolgenti circa i decreti approvati, in quanto possibile causa di paralisi dell'ordinamento nei relativi settori, a ben guardare ha rivelato una portata propositiva, orientata cioè ad esortare il Governo ad agire in via correttiva piuttosto che a cassarne l'operato. La sentenza insomma, pur censurando la legge delega, non ha inteso demolirla[14], bensì proporne una sorta di monitoraggio in sede applicativa. Proprio in tale prospettiva la Corte, pur facendo salvi i decreti già approvati e già in vigore, "avverte" il Governo circa la possibile futura autonoma impugnativa dei medesimi e, quasi per scongiurarla, prospetta interventi correttivi e/o integrativi, funzionali ad una piena effettività e magari maggiore efficacia delle diverse discipline[15].

Nelle riflessioni che seguono, premessi brevi cenni sul profilo della violazione del principio di leale collaborazione e sull'opportunità/necessità di potenziare l'utilizzo degli strumenti che ne assicurano l'attuazione, si indagherà sulla portata della sentenza rispetto al decreto n.175/2016 concernente le società partecipate (interessato dalla declaratoria di illegittimità, ma "fatto salvo") e, in particolare, su talune possibili (opportune) correzioni e/o integrazioni, che non riguardano soltanto il raggiungimento dell'intesa, bensì anche altri aspetti nevralgici della disciplina. Alla luce di tali riflessioni si analizzeranno

---

11 Non vi sarebbe cioè la declaratoria di illegittimità consequenziale ex art.27, legge n.87/1953.

12 Cfr. punto 9, della sentenza n.261/2016, reperibile in www.giurcost.it.

13 I decreti già in vigore e fatti salvi dalla sentenza, non potranno più essere censurati dalle Regioni in via principale, bensì (eventualmente) solo in via incidentale, essendo decorsi i termini per l'impugnazione.

14 Espressamente, circa la scelta della Corte di optare per la "salvezza" della legge, in quanto riforma "di sistema", la Commissione Speciale del Consiglio di Stato (parere n.83 del 9 gennaio 2017), che sottolinea la necessità «non far perdere slancio riformatore all'intero disegno» (paragrafo 2). In tal senso, in dottrina, A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un titolo V incompiuto,* in www.federalismi.it, n. 25/2016, spec. 12.

15 La validità e l'efficacia dei decreti vigenti non è assolutamente in discussione, sicché ogni adempimento e/o scadenza eventualmente prevista resta valida e deve essere rispettata. Tutte le società a controllo pubblico già costituite alla data di entrata in vigore del decreto n.175/2016 hanno pertanto dovuto adeguare i propri statuti entro il 31 dicembre 2016. Sull'obbligo di adeguamento degli statuti societari cfr. S. SILEONI, *Prime riflessioni in ordine alla portata della sentenza della Corte costituzionale n.251 del 30/11/2016 sugli obblighi previsti dal nuovo T.U. delle società partecipate dagli enti pubblici e, segnatamente, sull'obbligo di adeguamento degli statuti societari*, in *www.dirittodeiservizipubblici.it,* 9 dicembre 2016.

i corrispondenti punti dello schema di decreto correttivo recentemente approvato, onde verificare se e quanto il Governo abbia osato andare "oltre".

2. Sulla violazione del principio di leale collaborazione. Cenni.

Con la sentenza n.251/2016, la Corte costituzionale nel confermare il consolidato orientamento della sua stessa giurisprudenza con riferimento alla piena validità (e opportunità) della sede delle Conferenze per la definizione dei testi normativi tra Amministrazioni centrali e regionali, ne decreta addirittura un passo avanti, dichiarando (di fatto) la necessità di tale passaggio procedurale anche quando la legge dello Stato debba poi essere attuata dal Governo a mezzo di decreti legislativi, da adottarsi ai sensi dell'art.76 Cost., a garanzia e tutela del riparto delle competenze di cui all'art.117 Cost., commi 2, 3 e 4.

Benché infatti il principio di leale collaborazione, per espressa ammissione della stessa Corte, non si imponga al procedimento legislativo, in presenza di legge in virtù della quale ci si accinga a riformare istituti che incidano su competenze legislative statali e regionali inestricabilmente connesse, è indispensabile che i soggetti titolari della potestà legislativa addivengano a specifiche trattative, pur se si tratti di legge delega e dunque pur in previsione dell'adozione di decreti delegati da parte del Governo che vengono così "attratti" nella procedura di leale collaborazione[16].

Pur non essendo questa la sede per disquisire del principio di leale collaborazione o della validità del sistema delle Conferenze, indiscussa "sede privilegiata" per l'attuazione del principio medesimo, in quanto temi di sì ampia portata da non poter essere trattati in modo esaustivo in un contributo che vuole mantenere una prospettiva circoscritta e concordandosi sul dispositivo della sentenza *de qua* circa l'asserita violazione per mancata previsione di un momento di effettivo raccordo, non ci si può esimere dall'accennarne, ancorché con esclusivo riferimento alle disposizioni concernenti la disciplina sulle partecipate, stante gli effetti incisivi che in ogni caso la pronuncia potrà avere sul punto[17].

Orbene, come sopra accennato, la declaratoria di illegittimità in parola ha travolto (tra le altre) le disposizioni della legge delega relative al testo unico sulle partecipate[18]; in particolare, la Corte ha dichiarato fondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata nei confronti del combinato disposto degli artt.16 e 18 della legge delega, per violazione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui è stabilito che l'adozione del relativo decreto, sulla scorta dei principi e criteri ivi fissati, avvenga previo parere (obbligatorio) della Conferenza unificata e non già previa intesa con tutte le

[16] In tal senso la Corte si era già pronunciata, cfr. sentenze nn. 1 e 21 del 2016, in www.giurcost.it

[17] Sulle indubbie e molteplici conseguenze di breve e lungo periodo della sentenza, CFR. R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza n.251/2016 della Corte costituzionale in* www.federalismi.it, n.3/2017; G.D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia,* cit.*;* A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali, op. cit.*

[18] L'art. 18 della legge Madia ("Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche") detta principi e criteri direttivi che insieme a quelli di cui all'art. 16, costituiscono le "linee guida" per l'adozione del decreto sulle partecipazioni azionarie delle p.a.

Regioni, nonostante l'evidente inestricabile connessione tra gli ambiti materiale di competenza statale e regionale.

Nell'ambito che ci occupa, l'impugnativa riguarda quindi l'art.16, commi 1 e 4 e l'art.18, comma 1, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui individuano le regole per l'adozione dei decreti a tutela della concorrenza e per assicurare il coordinamento della finanza pubblica, in violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni. Ai sensi dell'incriminato art.18 spetta infatti al Governo, al fine di assicurare chiarezza della disciplina, semplificazione normativa, tutela e promozione della concorrenza, intervenire a disciplinare la materia delle società partecipate da amministrazioni pubbliche riordinando in un testo unico tutte le disposizioni che provvedano a : differenziare le tipologie societarie; ridefinire le regole per costituzione, assunzione o mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche; razionalizzare il regime pubblicistico per acquisti, reclutamento del personale, assunzioni e politiche retributive; prevedere la possibilità di piani di rientro; regolare i flussi finanziari tra amministrazione pubblica e società partecipata; definire regole per le partecipazioni azionari degli enti locali e altro ancora [19].

In virtù del combinato disposto delle predette norme (artt.16 e 18) il Governo ha quindi adottato il decreto n.175/2016 sul riordino delle partecipate[20], i cui molteplici interventi indubbiamente incidono in più materie. Orbene, senza analizzare la novella disciplina, ma semplicemente riflettendo in generale sugli ambiti materiali in cui rientra l'attività svolta dalle società partecipate e assodato che tra questi vi siano tanto l'"ordinamento civile" (definizione del regime giuridico di soggetti di diritto privato), quanto la "tutela della concorrenza" (scongiurare che soggetti pubblici operino nel mercato), entrambi riconducibili alla sfera di competenza esclusiva statale, deve ammettersi che in ogni caso verrebbe sottratta alle Regioni la potestà legislativa (residuale) in materia di organizzazione amministrativa regionale (con riferimento alle modalità organizzative di svolgimento delle attività di produzione di beni e servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali), in palese violazione del dettato costituzionale. Ed allora, se i profili pubblicistici concernenti gli ambiti organizzativi ricadono in campi in cui v'è innegabilmente "concorrenza" tra interessi statali e regionali/locali, ossia un «inestricabile intreccio di competenze legislative dello Stato e delle Regioni» e non sia possibile individuare una materia dello Stato cui ricondurre in via prevalente la normativa impugnata, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) a difesa delle loro competenze. In tale prospettiva, lo strumento ideale si rivela

[19] Cfr. art. 18, l. n.124/2015.

[20] Cfr. t.u. 19 agosto 2016, n.175, in G.U. 8 settembre 2016, n.210. Per una lettura interdisciplinare del testo, sia consentito il rinvio a S. LUCHENA – M. ZUPPETTA, (a cura di), *Il riordino delle società partecipate nella riforma Madia. Profili giuridici ed economici*, Roma, 2016.

essere quello dell'intesa, basata sulla reiterazione delle trattative al fine del raggiungimento di un esito consensuale, in sede di Conferenza Stato – Regioni o della Conferenza unificata a seconda della tipologia degli interessi in gioco (se solo statali e regionali o anche locali)[21].

Invero la sentenza sembra spingersi ben oltre l'affermazione dell'opportunità-necessità dell'intesa a garanzia della collaborazione tra gli enti costitutivi della Repubblica, prospettando, come è stato autorevolmente evidenziato, un ampio spettro di conseguenze sia nel breve che nel lungo periodo[22], le quali se indubbiamente ne affermano la portata innovativa, al tempo stesso ne evidenziano i possibili rischi e dubbi interpretativi, imponendo cautela all'interprete.

Ora, per quanto qui specificatamente ci occupa, è indubbio che l'adozione del decreto sulle partecipate coinvolga istituti rispetto ai quali l'individuazione della specifica competenza è operazione piuttosto complessa, sicché per la determinazione della disciplina ivi contemplata sarebbe senz'altro occorsa la concertazione tra Stato e Regioni, onde coordinare e regolare gli interessi e le competenze che in tale materia si intersecano .

Vero è che il Legislatore statale ben potrebbe aver optato per il mero parere proprio per far "prevalere" la competenza statale e assicurare così una disciplina unitaria in tema di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni su tutto il territorio nazionale, a presidio della spesso evocata unità giuridica ed economica [23], pur tuttavia è indubbio che in questa circostanza abbia finito con l'invadere ambiti di competenza legislativa certamente regionale, ad evidente discapito non solo dell'autonomia delle Regioni, ma principalmente degli interessi delle popolazioni che su quei territori insistono.

Con tale pronuncia la Consulta sembra pertanto voler ribadire il ruolo guida che nel nostro ordinamento è da tempo assegnato al principio di leale collaborazione[24] sì da potenziarne la portata, evidenziando tanto l'impossibilità di raggirarlo "simulandone" il rispetto (consultazione, anziché raccordo e coordinamento), quanto l'eventuale opportunità di una sua applicazione riferita alla legge

---

21 Cfr sentenza n.251/2016 (specie paragrafo 3), ma in generale la giurisprudenza della Corte, orientata ad avallare la validità e l'efficacia del sistema delle Conferenze, quale sede privilegiata per l'elaborazione di regole sottese dal principio di leale collaborazione (cfr. da sentenze nn. 31/2006 e 401/2007, a sentenze nn. 297/2012; 88/2014; 1/2016, in www.giurcost.it) .

22 Tra gli effetti di breve e lungo periodo della sentenza n. 251/2016, l'ulteriore rafforzamento del sistema delle conferenze, con l'effetto indiretto della loro costituzionalizzazione, nonché il rischio del suo possibile irrigidimento. Così R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza* , cit., p.6.

23 Mutuando la *ratio* che già sottende l'istituto di origine giurisprudenziale della chiamata in sussidiarietà, su cui sia consentito il rinvio a M. ZUPPETTA, *La sentenza n.232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge?,* in www.amministrazioneincammino.it, 2012.

24 Tale principio ha assunto nel tempo un ruolo determinante a favore delle autonomie. La bibliografia sul tema è amplissima, tra i tanti, cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo costituzionale italiano,* Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni,* Milano, 2008; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione,* in www.astridonline.it, 12 marzo 2008 C. SALERNO, *Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* in www.amministrazioneincammino.luiss.it .

delega e dunque "a monte" dei decreti delegati attuativi, probabilmente per delimitare (riducendoli) i margini di azione del Governo e per scongiurare interventi troppo "centralizzati".

3. Il decreto sulle partecipate " resta" ma il Governo deve correggere.

Nel far salvi i decreti legislativi già in vigore, come quello sulle partecipate che in questa sede ci occupa, la Corte invita il Governo ad intervenire in via correttiva e lo fa in maniera esplicita con riferimento all'intesa, che deve necessariamente raggiungersi per sanare il vizio procedimentale della legge («. . . soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione»[25]) ed in maniera meno diretta quanto a taluni altri profili della novella disciplina rispetto ai quali un intervento correttivo e integrativo del Governo per completare lacune o per chiarire dubbi emersi in sede applicativa si rivela opportuno, naturalmente purché non modificativo del decreto originario[26] e purché tempestivo[27], sì da evitare che, in caso di inerzia, sopraggiungano ulteriori impugnative regionali[28].

Ed ecco che allora i fronti su cui ipotizzare modifiche e integrazioni sono due: quello della ricerca di un'intesa Stato- Regioni sulle rispettive materie di competenza esclusiva (riservata e residuale, ma in ogni caso esclusivamente attribuita allo Stato o alle Regioni) e quello della disciplina effettiva di cui al decreto originario, siccome valutata e vagliata in sede applicativa, indubbia "fase cruciale" della riforma nella quale soltanto è possibile verificarne l'effettiva validità[29].

3.1. Il raggiungimento postumo dell'intesa: dubbi e prospettive.

Non v'è dubbio che la Corte proponga (*rectius* chieda) l'adozione di provvedimenti correttivi ispirati alla leale collaborazione con l'intento di "restituire" capacità di autodeterminazione alle Regioni e, per loro tramite, "voce" ai territori che rappresentano; di conseguenza è auspicabile che queste si sforzino di

[25] Cfr. sentenza n.251/2016, punto 9.

[26] Le possibili altre correzioni e/o integrazioni del decreto (ulteriori alla sanatoria del vizio procedimentale) non possono estendersi ad ambiti differenti da quelli delineati nel primo decreto, affinché il nuovo procedimento si risolva in un esercizio tardivo della delega.

[27] La necessità che gli interventi correttivi siano adottati in tempi brevi è evidenziata dalla Commissione speciale (cfr, parere n.83/2017, cit., paragrafo 4.2).

[28] Oramai possibili solo in via incidentale cfr. sul punto, nota 14, *supra.*

[29] L'adozione dei (primi) decreti attuativi potrebbe non essere sufficiente per l'emergere di difficoltà o disfunzioni, sicchè l'impianto normativo può essere migliorato in una fase successiva, ad esempio con i decreti correttivi e integrativi, per migliorare la qualità formale del testo o apportare quei miglioramenti funzionali al buon funzionamento della riforma. (Cfr. Cons.St., pareri 24 febbraio 2016, n.515; 1° aprile 2016, n.855; 4 agosto 2016, n.1784; 4 marzo 2017, n.638).

utilizzare al meglio siffatta opportunità, specie in un contesto, come quello attuale, in cui si sta facendo strada la tendenza al riaccentramento delle funzioni[30] .

Non sembra allora azzardato affermare che nella materia delle partecipate il problema del coordinamento Stato-Regioni si porrà a livello politico, posto che le c.d. società pubbliche hanno indubbie ed immediate ricadute sui territori, i cui interessi si differenziano molto da Regione a Regione,sicché non è detto che riescano a trovare un'intesa circa le modalità organizzative delle società partecipate, né che abbiano interesse o intenzione di trovarla. Difatti, la mancanza di uniformità degli interessi dei territori da una parte e l'assenza di un coordinamento politico tra gli enti portatori dei medesimi dall'altra, potrebbero finire con il rappresentare un intralcio al raggiungimento dell'intesa.

Giova rammentare in proposito che l'art.4 del decreto n.175, nel delimitare il perimetro entro cui le partecipazioni sono considerate ammissibili, individua un duplice vincolo, di scopo e di attività e declina il secondo in un elenco di attività per l'esercizio delle quali il Legislatore delegato ha ritenuto ammissibili le partecipazioni; ebbene, le attività considerate per così dire "compatibili" hanno dei confini alquanto labili[31] e dunque suscettibili di interpretazioni volta a volta differenti, conseguentemente, è possibile che le "lettura" delle stesse, da parte delle diverse Regioni sia differente, dipendendo anche dalla situazione economica regionale contingente. Pertanto, il raggiungimento dell'intesa (certamente non impossibile) dipenderà essenzialmente dalla capacità/volontà politica delle parti (tutte) di giungere ad un compromesso (*rectius* trovare un punto di incontro).

Sotto questo profilo, sembrerebbe che lo schema di decreto correttivo recentemente approvato muova nella direzione giusta, quantomeno riguardo alle formalità procedurali, posto che proprio adeguandosi alle indicazioni della Consulta, introduce nelle premesse del decreto originario, correggendole, l'integrazione richiesta, ossia l'inciso: «Acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata, di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, raggiunta nella seduta del . . . »[32].

Per fugare i dubbi sopraesposti occorrerà tuttavia attendere che l'intesa venga effettivamente raggiunta e che se ne definiscano i contenuti.

---

30 In tal senso, la giurisprudenza della Corte costituzionale più recente, nonché l'atteggiamento della politica (cfr. ddl costituzionale Renzi-Boschi).

31 Specificatamente sull'indeterminatezza del perimetro, *infra,* paragrafo successivo.

32 Cfr. Art.2, schema di decreto correttivo approvato dal Consiglio dei ministri il 17 febbraio 2017.

3.2. Criticità del testo: il Governo interviene, ma non "osa".

Come sopra accennato, la Corte suggeriva però anche altre correzioni, che vanno ben "oltre" l'intesa, riferendosi ad evidenti criticità del testo del decreto originario, invero già segnalate dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, prima della sua approvazione definitiva[33].

L'evidente cautela della Consulta sembrerebbe trovare giustificazione sia nell'esigenza di non invalidare l'intero provvedimento normativo (indiscutibilmente necessario[34]) e quindi di non paralizzarne gli effetti oramai in corso, sia nella consapevolezza che le eventuali (opportune) correzioni del testo non sono "obbligatorie" e non devono assolutamente discostarsi dal contenuto del decreto già adottato. Detto questo, è innegabili che da più parti della sentenza traspaia un invito al Governo a provvedere in maniera incisiva, intervenendo sul contenuto del decreto oltre che sulla procedura, di modo che le correzioni non si esauriscano nel prevedere la (pur essenziale) partecipazione regionale, ma modifichino e completino (per quanto possibile) il testo normativo già approvato e già in vigore, onde "migliorare" la disciplina ivi contenuta.

In tale prospettiva di impulso e stimolo, proveremo a considerare almeno tre aspetti critici (ce ne sarebbero in realtà di più) del decreto vigente ("sospeso") su cui occorre intervenire ed indagheremo sul possibile decreto correttivo (tuttora *in fieri*), onde verificare se anche sotto questo profilo il Governo abbia colto le sollecitazioni della Corte e se, laddove è intervenuto, abbia agito perfezionando oppure no.

Orbene, deve ritenersi indubbiamente opinabile e probabilmente da rivedere, la previsione relativa ai tipi di società per le quali la partecipazione è ammessa (art.3); altrettanto bisognosa di chiarimenti e/o precisazioni ulteriori, la definizione del perimetro entro cui le partecipazione pubbliche sono consentite (art.4) ed infine, senz'altro opportuna, la previsione di forme di coordinamento tra il decreto *de quo* e gli altri attuativi della legge delega come ad esempio quello sui servizi di interesse economico generale (decaduto[35]) e quello sulla trasparenza[36], ricorrendo magari all'istituzione di una "cabina di regia" con compiti di controllo, verifica e monitoraggio, sulla falsariga di quella prevista dal Codice degli appalti[37].

---

33 Il parere n.968/2016 del 21 aprile 2016, era infatti favorevole, ma con osservazioni condizionanti, tuttavia il Governo ne ha tenuto conto solo in parte.

34 L'urgenza "economica" di provvedere riducendo e razionalizzando, per via dell'indebitamento crescente, è evidenziata dalla Corte dei conti (cfr. Deliberazione n.24/SEZAUT/2015/FRG).

35 Il decreto sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, approvato nel novembre 2016 e ritirato all'indomani della sentenza della Corte, è ora definitivamente decaduto, essendo scaduto il termine per l'esercizio della delega.

36 Cfr. d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, in G.U., Serie generale, 8 giugno 2016, n.132, in vigore dal 23 giugno 2016 ("Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità, trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013,n.33, ai sensi dell'art.7, della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche").

37 Istituita dall'art. 212 del d.lgs. 18 aprile 2016, n.50 ("Codice degli appalti"), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con funzioni di indirizzo e coordinamento e disciplinata, quanto a composizione e

Va detto subito che lo schema di decreto correttivo approvato il 17 febbraio scorso, pur integrando e correggendo il decreto originario, non sembra modificarlo in modo significativo[38], ma anzi lascia numerose questioni "aperte"[39] e soprattutto reca una disciplina integrativa foriera, a sua volta, di altre criticità[40]. Vediamo.

Quanto ai tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (limite soggettivo), come noto il decreto n.175 le individua nelle sole società per azioni e società a responsabilità limitata; tale soluzione, benché in linea di massima condivisibile[41], presta comunque il fianco a obiezioni, nella misura in cui potrebbe contrastare da un lato, con la normativa europea, ad esempio in materia di appalti[42], posto che lì non si prevede alcun limite nella scelta della ragione sociale societaria stanti i principi di matrice comunitaria di imparzialità, libera concorrenza e parità di trattamento e dall'altro, con la normativa nazionale, stante l'ingiustificato sbarramento in danno di specifici moduli societari che si vedrebbero così discriminati a scapito della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni[43].

Vero però è che si è prevista una limitazione drastica circa la forma giuridica del gestore, sostanzialmente circoscritta a soggetti di diritto privato, ancorché a capitale pubblico, con l'evidente volontà di escludere l'impresa pubblica, non proprio in sintonia con il contesto europeo[44]. Con riferimento a tale aspetto, il Governo ben avrebbe potuto, in sede di rettifica, "ripensarci" e magari

---

modalità di funzionamento, dal d.p.c.m. 10 agosto 2016 (in G.U. 31 settembre 2016, n. 203), la "cabina di regia" in materia di appalti è deputata a monitorare lo stato di attuazione del relativo codice, controllare l'applicazione della normativa europea e informare la Commissione Ue sui casi di non corretta applicazione e incertezza della disciplina.

38 Tra le novità, innanzitutto lo slittamento delle scadenze (al 30 giugno 2017, il termine entro cui le società devono effettuare la ricognizione del personale ed effettuare la revisione straordinaria delle partecipazioni possedute; al 31 luglio 2017, il termine per l'adeguamento della *governance* societaria, ossia per l'adeguamento dei propri statuti alla nuova disciplina).

39 Si pensi alla persistente incertezza circa il riparto tra giudice civile e giudice contabile quanto a responsabilità degli amministratori delle società partecipate o all'irrisolto problema della fallibilità delle società *in house*, nonché al mancato (ed invece necessario) irrigidimento dei poteri di intervento e controllo, cui magari aggiungere la previsione di forme di coordinamento con il sistema regionale.

40 Ad esempio, la prevista estensione ai Presidenti delle Regioni del potere derogatorio (già opinabilmente attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri ex art.4, comma 9), di escludere singole società dall'applicazione della riforma con proprio provvedimento, benché motivata da interessi pubblici (cfr. art.5 del decreto correttivo che modifica l'art.4 del d.lgs. n. 175 del 2016 aggiungendo un periodo in fine del comma 9).

41 Si pensi, anche a tacer d'altro, ai vantaggi in tema di autonomia patrimoniale.

42 Cfr. Direttiva n.2014/24/Ue del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 (abrogativa della precedente Direttiva 2004/18/Ue, in www.eur-lex.europa.eu), laddove si afferma che « . . . la nozione di "operatori economici" dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare . . .» (punto 14).

43 Cfr. G. GUZZO, *Il testo unico sulle partecipate: prime prove tecniche di messa a punto,* in www.LexItalia.it, n.1/2016, p. 4.

44 Cfr. sul punto, i rilievi del Consiglio di Stato, secondo cui il Governo dovrebbe chiarire, con riferimento alle commesse estere, che i detti limiti soggettivi, "non si applicano alla costituzione/partecipazione da parte delle società partecipate all'estero che non possono avere la forma di s.p.a. o di s.r.l.(Cfr. parere n.638/2017, *cit.,* p. 11).

provare anche a coordinare le disposizioni *de qua* con quelle del decreto sui servizi pubblici (ora da rifare).

Proprio con riferimento alla forma giuridica la riflessione potrebbe in realtà spingersi oltre, arrivando ad esempio ad affrontare il correlato problema della natura giuridica (pubblica o privata) delle società partecipate e della conseguente individuazione della disciplina ad esse applicabile: se quella interamente privatistica, quella pubblicistica o quella funzionale (elaborata essenzialmente per affermare l'esonero delle società pubbliche dalle procedure concorsuali), che traggono forza dal principio della "neutralità delle forme giuridiche soggettive", espressione della crescente crisi della soggettività, generata dalle interferenze del diritto comunitario[45].

Certo, trattasi di una problematica di ampio respiro, la quale richiederebbe una trattazione a sé, tuttavia proprio la disciplina di cui al d. lgs. n. 175/2016, impone una pur minima riflessione in questa sede. Detto decreto, benché espressamente preordinato al riordino delle partecipate e alla razionalizzazione del sistema di riferimento, redatto con l'intento di garantire il rispetto della concorrenza in un ambito sì delicato, nonché per via della preoccupazione del contenimento della spesa pubblica e della moralizzazione del fenomeno delle partecipazioni ed anche in funzione della lotta all'elusività delle norme pubblicistiche, non ha in realtà dettato una disciplina compiuta e satisfattiva della materia. Esso, infatti, avrebbe potuto individuare, ad esempio, un nuovo e autonomo modello di società a partecipazione pubblica, ovvero uno "speciale" ente pubblico in forma societaria con peculiarità sue proprie, indicando le norme ad esso applicabili (privatistiche o pubblicistiche) rispettose anche dei principi comunitari fondamentali, ma che tenesse conto, della natura pubblicistica degli interessi perseguiti e, ad un tempo, del socio che ne promuova la costituzione proprio in ragione di quegli interessi. Diversamente, il Legislatore delegato ha finito con il dettare regole uguali per realtà assolutamente diverse tra loro, mostrando peraltro un certo "attaccamento" alla forma di s.p.a. (v. art. 3), sebbene ammetta espressamente anche la possibilità di ricorso alla s.r.l., quando invece se ne auspicava il superamento, in favore di un ritorno a modelli pubblicistici, in linea con le attività svolte.

Ebbene, le società partecipate, nonostante la forma giuridica adottata, sono costituite per la cura di interessi pubblici (vincolo di scopo), vale a dire per il perseguimento di interessi della collettività, senza finalità lucrative. Esse, pertanto, sono deputate all'esercizio di un'attività dalla natura indubbiamente pubblicistica e quindi espressione della funzione pubblica. Tale caratteristica intrinseca che, nella maggior parte dei casi rende prevalente la finalità pubblicistica perseguita, ha indotto la dottrina ad

[45] L'ordinamento europeo mantiene un atteggiamento di neutralità rispetto alla proprietà pubblica o privata delle imprese, preoccupato solo di garantire il rispetto della concorrenza. Sul punto cfr. M. CLARICH, *Società di mercato e quasi-amministrazioni,* Relazione al Convegno Assonime-Luiss, Roma, *Le società pubbliche tra Stato e mercato: alcune proposte di razionalizzazione della disciplina,* 13 maggio 2009, in *Assonime,* 7/2009; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, pp.350ss.

interrogarsi sulla legittimità del conferimento di forma privatistica ad enti con funzioni pubbliche (talora prevalenti) [46], anche alla luce delle evoluzioni del sistema per effetto delle interferenze del diritto comunitario e, con esso, del principio di "neutralità delle forme giuridiche" [47]. Tale principio di indifferenza della struttura, dell'organizzazione e della natura del soggetto rispetto all'attività all'interno del mercato comune, consente di svincolare l'attività economica svolta dallo strumento utilizzato, il che renderebbe possibile, proprio per questo, il ricorso allo strumento societario (considerato quindi neutro), anche per lo svolgimento di attività pubblicistiche, legittimando così la costituzione di enti pubblici in forma societaria e, di rimando, affermerebbe altresì la natura pubblicistica delle società partecipate e la loro integrale sottoposizione alla disciplina di diritto pubblico, quantomeno per quella parte di attività che è espressione di una funzione pubblica e non è destinata a scopo di lucro[48].

Fatta questa digressione, torniamo a trattare degli aspetti critici del decreto n.175 qui presi in considerazione ai fini di (ancora possibili) correzioni e passiamo ad indagare sulla seconda delle tre criticità sopra indicate, concernente l'individuazione del perimetro entro cui le partecipate sono ammesse e, in particolare, l'elenco delle attività incluse nello stesso.

L'art.4 del t. u., incardinandosi sulle sommarie indicazioni fornite dalla legge delega (art. 18[49]), definisce l'ambito (invero alquanto indefinito) entro cui alle società pubbliche è consentito operare e individua, come accennato, due vincoli[50]: uno stringente "vincolo di scopo pubblico" (partecipazione strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico) [51] ed un più nebuloso "vincolo di attività" (sono elencate le attività per lo svolgimento delle quali soltanto la partecipazione è ammessa)[52].

---

46 Non ha dubbi circa l'appartenenza al diritto privato societario delle società in mano pubblica, specie con riferimento alla c.d. "legislazione dell'emergenza", F. GOISIS, *La natura delle società a partecipazione pubblica alla luce della più recente legislazione di contenimento della spesa pubblica,* in www.rivistacortedeiconti.it, 2013.

47 Si tratta di teoria di pura creazione dottrinale, risalente, ma non da tutti condivisa; efficaci e suggestive le riflessioni sul tema di G.P. CIRILLO, *La società pubblica e la neutralità delle forme giuridiche soggettive,* in *Rivista del notariato,* 4/2015, recentemente riprese in G.P. CIRILLO, *Prefazione* in S. LUCHENA – M. ZUPPETTA, (a cura di), *Il riordino delle società partecipate, op.cit*, pp. 11ss. e ulteriormente approfondite in G.P. CIRILLO, *Modelli societari e organizzazione dei servizi pubblici,* in www.astridonline.it, 2016, testo della relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016.

48 D'altra parte, l'utilizzo dello strumento societario per il perseguimento di un interesse pubblico è una realtà assai diffusa e risalente nel tempo, in ambito sia nazionale che internazionale in paesi come la Svizzera, l'Inghilterra e la Germania, proprio per la gestione dei servizi pubblici. Sul punto, cfr. M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1993, I, pp. 191 ss.

49 cfr. art.18, comma 1, lett.b), legge n.124/2015.

50 Circa la definizione del perimetro, sia consentito il rinvio a M. ZUPPETTA, *Partecipate e funzionalizzazione,* in S. LUCHENA – M. ZUPPETTA, (a cura di), *Il riordino delle società partecipate, op.ult.cit.,* pp. 99ss.

51 Cfr. art.4, comma 1, d.lgs. n.175.

52 Cfr. art.4, comma 2, d.lgs. n. 175.

Orbene, quanto al primo vincolo, che utilizza come criterio discretivo la *mission* dell'ente (la partecipazione in società da parte di soggetti pubblici è ammessa purché strettamente correlata alle finalità istituzionali dei medesimi), premesso che trattasi di una strategia consolidata [53], va detto che il tentativo di renderla più stringente facendo leva sul requisito di stretta necessarietà della partecipazione (da intendersi in termini di indispensabilità) a ben guardare non sembra sortire l'effetto di "chiusura" auspicato (*rectius* richiesto) dal Legislatore, essendo (implicitamente) fatta salva la valutazione dell'amministrazione pubblica circa la riconducibilità alle predette finalità istituzionali. Da qui, l'opportunità dell'inserimento di altre forme di controllo (preventivo e successivo) a presidio del vincolo medesimo, nonché l'introduzione di obblighi di revisione delle partecipate che non rispettino il vincolo[54] e, soprattutto, la richiesta di un processo decisionale tracciabile e trasparente[55]. Quanto all'altro vincolo, quello "di attività", è evidente l'incertezza del Governo che, di fatto, "non prende posizione" e quindi non delimita realmente. Difatti, piuttosto che fornire un elenco delle attività strategiche, peraltro in linea con le indicazioni fornite dalla legge delega, il decreto originario individua una serie di attività per così dire indefinite, legittimando dubbi interpretativi [56]; basti pensare all'incertezza che deriva dal richiamo alla nozione di «servizio di interesse generale» (art.4, comma 2, lettere a e c) in quanto, mancando ogni riferimento ai «servizi di interesse economico generale»[57], non si comprende se l'obiettivo sia quello di includerli implicitamente ovvero di escluderli definitivamente. In proposito, la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha ripetutamente evidenziato[58], tra le altre cose, l'esigenza che entrambe le tipologie dei servizi rientrino nel campo di applicazione del testo unico, sollecitando una rettifica in tal senso[59]. Sul punto, è stato sottolineato in dottrina che rapportando tale precisazione al vincolo di scopo di cui al precedente comma, potrebbe addirittura dedursi l'intento di impedire o quantomeno limitare che i SIEG siano gestiti da s.p.a. a totale o parziale

---

53 Già in passato era stato utilizzato il limite delle "finalità istituzionali" quale criterio guida per arginare le partecipazioni pubbliche, scongiurandone il crescente abuso(cfr. art.3, comma 27, legge finanziaria 2008; piano Cottarelli del 2014 e legge di stabilità 2015).

54 In tale prospettiva, il decreto n. 175 prevede oneri di motivazione analitica e comunicazione alla Corte dei conti in caso di costituzione di società o acquisizione di partecipazione sociale (art.5); conferisce rilievo alle deliberazioni con cui le amministrazioni decidano di costituire o partecipare a società o alienare le partecipazioni (artt.7, 8 e 10); disciplina un'attività di monitoraggio sull'attuazione del decreto (art. 15); dispone che venga effettuata una razionalizzazione periodica (art. 20) ed una revisione straordinaria delle partecipazioni (art. 24).

55 Indubbia la necessità di un coordinamento con il decreto sulla trasparenza (d.lgs. n. 97/2016).

56 L'elenco delle attività per lo svolgimento delle quali è consentita la partecipazione in società è tassativo, ma evidentemente dalle larghe maglie (cfr. art. 4, comma 2, d.lgs. n.175/2016).

57 Come noto, nel nostro ordinamento manca una definizione dei "servizi di interesse economico generale" (SIEG), contrapposta a quella di "servizi di interesse generale" (SIG) sicché ci si avvale delle indicazioni fornite dal TFUE (art. 106).

58 Vale a dire tanto nel parere reso sullo schema di decreto originario (parere n.968 del 2016, *cit.*), quanto nel più recente parere reso sullo schema di decreto correttivo (parere n.638 del 2017, *cit.*).

59 Rileva infatti sul punto la Commissione che entrambi i tipi di servizi debbano «rientrare espressamente nel campo applicativo del testo unico» (cfr. parere n.968 del 2016, *cit.*, paragrafo 4).

(società miste) capitale pubblico[60]. Sul punto, il decreto correttivo non ha preso posizione, tralasciando (*rectius* trascurando) il problema. Ancora, con riferimento alle attività ammesse, già il decreto originario prevedeva, all'interno della norma deputata a definire il perimetro, la discutibile possibilità che il Presidente del Consiglio dei ministri agisca in deroga alle disposizioni *de qua,* deliberando di escludere l'applicazione delle disposizioni concernenti i limiti oggettivi, per specifiche società a partecipazione pubblica, pur nel rispetto delle finalità istituzionali ("vincolo di scopo")[61]. Ebbene, il decreto correttivo non solo non provvede a rettificare siffatta previsione, lasciandola inalterata e disattendendo i rilievi a suo tempo sollevati (e oggi ribaditi) dalla Commissione speciale[62], ma addirittura aggiunge un'altra disposizione del medesimo tenore, laddove introduce l'altrettanto censurabile possibilità che (anche) ai Presidenti delle Regioni sia riconosciuto il potere di disporre in deroga, con riferimento questa volta alle partecipate regionali[63]. Ed allora, sul punto, è vero che il Governo potrebbe aver voluto riequilibrare i poteri di Stato e Regioni, introducendo un potere regionale simmetrico a quello statale, proprio in virtù della denunciata violazione del principio di leale collaborazione la cui "riparazione" è causa delle correzioni, ma è altresì vero che non si possono, in nome di quel principio, aggiungere criticità tali da inficiare addirittura la *ratio* della normativa [64].

Ancora, il decreto originario escludeva (ed esclude tuttora) dall'applicazione dell'art.4 (ennesima deroga al perimetro) talune società elencate in apposito allegato nonché quelle «aventi come oggetto sociale esclusivo la gestione di fondi europei per conto dello Stato o delle regioni»[65]; orbene, ferma restando l'inspiegabilità della deroga, sarebbe stato opportuno che in sede di correzione, si prevedesse almeno la persistenza del limite della finalità istituzionale ("vincolo di scopo").

Quanto infine alla criticità di carattere più generale, questa riguarda l'innegabile necessità di un possibile coordinamento tra tutti i decreti attuativi (soprattutto tra alcuni[66]), appartenendo i numerosi interventi settoriali ad un disegno riformatore unitario che necessita di un'attuazione organica.

---

60 Così A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate,* in www.federalismi.it, n. 21/2016, pp. 7-8.

61 «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri . . . può essere *deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione pubblica*. . . » (art. 4, comma 9, d.lgs. n.175).

62 Per arginare i possibili rischi, la Commissione del Consiglio di Stato suggerisce l'inserimento di criteri normativi idonei a fungere da parametro di riferimento nell'esercizio di tale potere (cfr. parere n.638/2017, *cit.,* p. 14).

63 «Il Presidente della Regione . . . può *deliberare l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo a singole società a partecipazione regionale* »(periodo aggiunto in fine dell'art. 4, comma 9 dall'art. 5, comma 1, dello schema di decreto correttivo).

64 Cfr. parere n.638/2017, *cit.,* pp. 15-16.

65 Cfr. Art. 26, comma 2, d.lgs. n.175

66 T.u. sulle partecipate, sulla trasparenza e sui servizi pubblici.

La legge Madia cioè mira a realizzare una riforma a vasto raggio della pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di dare vita ad un rapporto nuovo tra cittadino e apparato pubblico, che rivaluti il destinatario delle prestazioni pubbliche. In tale prospettiva, è pertanto indispensabile che gli interventi si coordinino e interagiscano tra loro, guidati e diretti dal Governo e costantemente monitorati, proprio a garanzia della piena attuazione dell'intera riforma. A tal fine, già nella prima fase di attuazione della legge, il Consiglio di Stato suggeriva di valutare la costituzione di una "cabina di regia" che veda la partecipazione non solo delle strutture ministeriali coinvolte, bensì anche di quelle responsabili per la formazione, la comunicazione istituzionale, l'informatizzazione, nonché di tutti gli altri soggetti interessati[67], in considerazione del "naturale" intersecarsi delle diverse discipline. Ad oggi, non si è registrata alcuna iniziativa in tal senso, tuttavia in occasione dei prevedibili (ulteriori) "ritocchi", è forse proprio da qui che il Governo potrebbe ripartire, dando vita ad un organismo che con specifico riferimento alla fase di attuazione della riforma complessiva, "vigili" sulla stessa, elaborando, ove occorra, proposte di modifica delle diverse discipline, a presidio della loro stessa efficacia e validità e promuova iniziative utili per il miglioramento, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della pubblica amministrazione.

Ed ecco che la pronuncia della Consulta, apparentemente sintetica e "sbrigativa", reca un preciso "monito" al Legislatore delegato, inducendolo ad un rapido e possibilmente incisivo intervento; ma il Governo, pur rispondendo alle sollecitazioni, si ferma sulla soglia.

[67] Tale impostazione è avallata e incoraggiata dal Consiglio di Stato (Cfr. parere 515/2016 del 24 febbraio 2016 reso nell'Adunanza del 18 febbraio 2016).