



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

Pubblica amministrazione

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

marzo 2018

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla home page della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche della XVII legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Focus di approfondimento



Servizio Studi

Tel. 06 6706 2451 - studi1@senato.it

Servizio del Bilancio

Tel. 06 6706 5790 - sbilanciocu@senato.it

Servizio Affari Internazionali

Tel. 06 6706 3666 - segreteriaaaii@senato.it



Servizio responsabile:

Servizio Studi

Tel. 06 6760 3410 - st_segreteria@camera.it

Servizio Bilancio dello Stato

Tel. 06 6760 2174 - bs_segreteria@camera.it

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdue@camera.it

Servizio Biblioteca

Tel. 06 6760 3805 - bib_segreteria@camera.it

Servizio per il Controllo parlamentare

Tel. 06 6760 3381 - sgcp@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Pubblica amministrazione	1
La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione	3
<i>La legge di delega</i>	5
<i>I provvedimenti di attuazione</i>	6
<i>La sentenza della Corte costituzionale 251/2016</i>	8
<i>Abrogazione delle disposizioni di rinvio a provvedimenti non attuati</i>	11
<i>Trasparenza e prevenzione della corruzione</i>	12
<i>Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)</i>	13
<i>D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)</i>	15
<i>Licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici</i>	20
<i>Conferenza di servizi</i>	22
<i>D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi</i>	25
<i>Società partecipate delle pubbliche amministrazioni</i>	30
<i>Autorità portuali</i>	33
<i>Dirigenza sanitaria</i>	34
<i>Riordino delle Forze di Polizia</i>	35
<i>Semplificazione procedimenti amministrativi</i>	38
<i>Riforma del processo contabile</i>	40
<i>L'autonomia del CIP</i>	41
<i>Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti</i>	43
<i>La delega per il TU dei servizi pubblici locali</i>	46
<i>La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015</i>	48
<i>Le modifiche al TU del pubblico impiego</i>	52
<i>Documento unico di circolazione</i>	53
<i>Riordino delle camere di commercio</i>	54

<i>La revisione dell'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i>	55
<i>L'ordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco</i>	59
Interventi sul procedimento amministrativo	62
<i>Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)</i>	63
<i>D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)</i>	65
<i>Conferenza di servizi</i>	70
<i>D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi</i>	73
<i>Semplificazione procedimenti amministrativi</i>	78
<i>Il silenzio assenso tra amministrazioni</i>	80
<i>Autotutela amministrativa</i>	81
<i>Indennizzo da mero ritardo</i>	83
<i>Data unica di efficacia degli obblighi amministrativi</i>	84
Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione	85
<i>Il Codice della trasparenza</i>	86
<i>Il D.Lgs. 33 del 2013</i>	89
<i>Principi generali del codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni</i>	90
<i>Obblighi di pubblicazione per le p.a.</i>	92
<i>Vigilanza sull'attuazione della trasparenza delle p.a.</i>	94
<i>Legge annuale concorrenza</i>	95
L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni	96
<i>Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale</i>	97
<i>La governance dell'Agenda digitale</i>	99
<i>La Commissione di inchiesta sulla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni</i>	101
Dirigenza pubblica	103
<i>Accesso alla dirigenza</i>	104

<i>Il sistema di reclutamento e formazione pubblica nel D.P.R. 70/2013</i>	105
<i>Unificazione delle Scuole di formazione pubblica</i>	110
<i>Conferimento degli incarichi dirigenziali</i>	111
<i>Incompatibilità e inconferibilità degli incarichi dirigenziali</i>	113
<i>Trasparenza degli incarichi dirigenziali</i>	115
<i>Tattamento economico dei dirigenti</i>	117
<i>Dirigenti delle regioni e degli enti locali</i>	119
<i>La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015</i>	120
La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici	124
<i>Il riordino delle funzioni statali in materia di performance</i>	125
<i>La revisione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV)</i>	127
<i>Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti</i>	128
Dotazioni organiche e trattamenti economici nella P.A.	131
<i>Dotazioni organiche nella P.A.</i>	132
<i>Assorbimento delle eccedenze nella P.A.</i>	139
<i>Le precedenti procedure di stabilizzazione del personale precario della P.A.</i>	142
<i>Trattamenti economici nella P.A.</i>	143
<i>La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici</i>	146
Licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti	148
<i>I principali interventi</i>	149
<i>Procedimento disciplinare</i>	151
<i>Polo unico delle visite fiscali</i>	154

Pubblica amministrazione

L'adozione di misure per la **riorganizzazione della pubblica amministrazione** ha rappresentato il filo conduttore degli interventi normativi degli ultimi anni. Dopo una [consultazione pubblica promossa il 30 aprile 2014](#) sui punti prioritari della riforma della p.a si è giunti all'adozione di una legge quadro che ha delegato il Governo all'adozione di provvedimenti vertenti su ampi settori dell'amministrazione e sulla disciplina del [procedimento amministrativo](#).

Obiettivi principali della **legge di riforma** sono stati quelli di riorganizzare l'amministrazione statale nel suo complesso, proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a., riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti amministrativi, elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative.

I [provvedimenti di riforma](#) hanno quindi inciso su diversi settori: conferenza di servizi, SCIA, diritto di accesso, digitalizzazione e trasparenza nella p.a., licenziamento disciplinare, dirigenza sanitaria, ordinamento delle forze di polizia, società partecipate, autorità portuali, enti di ricerca, Comitato italiano paralimpico, Camere di commercio, giustizia contabile. In taluni casi sono seguiti decreti legislativi correttivi ed integrativi, anche al fine di tenere conto della [pronuncia della Corte costituzionale](#) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della delega che non prevedevano l'intesa quale forma di raccordo con le Regioni.

Al contempo, la **valutazione dei dipendenti pubblici** ha rappresentato uno dei principali filoni di intervento, in attuazione della quale è stata [oggetta di riordino](#) la disciplina in materia di misurazione e valutazione della *performance* e gli strumenti di valorizzazione del merito.

La [trasparenza delle pubbliche amministrazioni](#) ha rappresentato un'altra linea direttrice dell'azione di intervento degli anni più recenti: sono state, in particolare, oggetto di riordino a rafforzamento le prescrizioni in materia di **pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni** relative ai titolari di incarichi di amministrazione, di incarichi dirigenziali nonché di collaborazione o consulenza nelle p.a. E' stato altresì introdotto nell'ordinamento l'istituto del c.d. **accesso** generalizzato o libero ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del *Freedom of Information Act FOIA* statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza.

Il Parlamento è altresì intervenuto con una serie di disposizioni che hanno modificato, rispetto a taluni profili, la disciplina della [dirigenza pubblica](#) quali le modalità di accesso, i limiti al trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. In attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi.

Per quanto concerne il **pubblico impiego**, le principali misure adottate riguardano il contenimento delle spese di personale, la stabilizzazione dei precari, le modalità di

[accesso alla pubblica amministrazione.](#)

Al fine di consolidare le misure di razionalizzazione e di contenimento delle spese di personale è stata disposta, a più riprese, la proroga di varie disposizioni volte a limitare la crescita dei [trattamenti economici](#), anche accessori, del personale (cd. **blocco della contrattazione**). Solo con la legge di bilancio per il 2018 (legge n.205/2017) si è arrivati al superamento del blocco della contrattazione, con lo stanziamento delle somme necessarie a far fronte alla ripresa della dinamica stipendiale nel pubblico impiego. Ad oggi risultano rinnovati i CCNL dei comparti Funzioni centrali e Funzioni locali (sottoscritti, rispettivamente, il 12 e il 21 febbraio 2018), mentre sono in corso le trattative nei restanti due comparti (comparto Istruzione e ricerca e comparto Sanità).

Specifiche misure hanno riguardato le [dotazioni organiche della P.A.](#), con particolare riguardo alla limitazione del turn over.

Al fine di **contenere il ricorso a forme contrattuali flessibili** il legislatore ha introdotto criteri più stringenti per la stipula dei contratti a termine da parte delle pubbliche amministrazioni.

Per consentire il progressivo **riassorbimento del precariato**, sono state previste specifiche **procedure di stabilizzazione** e l'espletamento di **procedure concorsuali riservate**. Per quanto concerne le modalità di accesso alla pubblica amministrazione, il legislatore ha prorogato (a più riprese) la validità delle **graduatorie concorsuali**, ha promosso il progressivo assorbimento dei **vincitori di concorso** e, soprattutto, ha previsto un **concorso pubblico unico** (organizzato dal Dipartimento della funzione pubblica) per il reclutamento di figure professionali comuni a tutte le P.A.

Infine, è stata ridefinita la disciplina della [responsabilità disciplinare](#) dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di accelerare e rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare, soprattutto in relazione ai casi di **falsa attestazione della presenza in servizio**.

La legge di riforma delle amministrazioni pubbliche e la sua attuazione

La legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (L. 124/2015) ha previsto deleghe legislative volte a riorganizzare ampi settori dell'amministrazione statale e profili della disciplina del lavoro pubblico e del procedimento amministrativo con l'obiettivo di proseguire e migliorare l'opera di digitalizzazione della p.a., di riordinare gli strumenti di semplificazione dei procedimenti nonché di elaborare testi unici delle disposizioni in materie oggetto di stratificazioni normative. In attuazione della legge sono stati approvati numerosi provvedimenti. Alcune disposizioni della legge di delega sono state oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, hanno previsto che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere. A seguito di tale sentenza sono stati adottati alcune misure legislative integrative e correttive dei decreti delegati che erano stati già emanati.

<i>La legge di delega</i>	5
<i>I provvedimenti di attuazione</i>	6
<i>La sentenza della Corte costituzionale 251/2016</i>	8
<i>Abrogazione delle disposizioni di rinvio a provvedimenti non attuati</i>	11
<i>Trasparenza e prevenzione della corruzione</i>	12
<i>Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)</i>	13
<i>D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)</i>	15
<i>Licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici</i>	20
<i>Conferenza di servizi</i>	22
<i>D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi</i>	25
<i>Società partecipate delle pubbliche amministrazioni</i>	30
<i>Autorità portuali</i>	33
<i>Dirigenza sanitaria</i>	34
<i>Riordino delle Forze di Polizia</i>	35

<i>Semplificazione procedimenti amministrativi</i>	38
<i>Riforma del processo contabile</i>	40
<i>L'autonomia del CIP</i>	41
<i>Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti</i>	43
<i>La delega per il TU dei servizi pubblici locali</i>	46
<i>La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015</i>	48
<i>Le modifiche al TU del pubblico impiego</i>	52
<i>Documento unico di circolazione</i>	53
<i>Riordino delle camere di commercio</i>	54
<i>La revisione dell'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco</i>	55
<i> L'ordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco</i>	59

La legge di delega

Le deleghe legislative contenute nella [legge n. 124/2015](#) hanno riguardato ampi settori dell'ordinamento, tra cui il codice dell'amministrazione digitale; l'istituto della conferenza di servizi; la segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA; la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione del diritto di accesso generalizzato sul modello del *freedom of information act*; il diritto di accesso dei parlamentari ai dati delle pubbliche amministrazioni; i piani e responsabili anticorruzione; la *white list* antimafia; le intercettazioni; il ruolo e le funzioni della Presidenza del Consiglio, l'organizzazione dei ministeri, agenzie governative, enti pubblici non economici, uffici di diretta collaborazione dei ministri; riorganizzazione delle funzioni e del personale delle Forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei corpi di polizia provinciale, dei Vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto e della Marina militare; il numero unico europeo 112; il pubblico registro automobilistico; la riforma delle prefetture-UTG; l'ordinamento sportivo; le autorità portuali; le camere di commercio; la dirigenza pubblica e i segretari comunali e provinciali; gli enti pubblici di ricerca; il lavoro pubblico; le società partecipate da pubbliche amministrazioni; i servizi pubblici locali; il processo davanti alla Corte dei conti. Gran parte delle deleghe hanno trovato attuazione nell'arco del 2016, mentre per alcune il termine è scaduto prima dell'adozione dei relativi decreti legislativi.

La legge di riforma della p.a. ha disposto altresì una serie di misure di diretta applicazione. Tra queste, le disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi attinenti alle attività produttive e la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, materia quest'ultima affidata a misure organizzative delle singole amministrazioni sulla base degli indirizzi indicati dal Presidente del Consiglio con propria direttiva a tal fine adottata.

I provvedimenti di attuazione

Il processo attuativo ha visto l'adozione di numerosi decreti legislativi vertenti su ampi e diversi settori dell'ordinamento, di cui la [tabella allegata reca un elenco complessivo](#).

Le finalità della riforma, anche alla luce degli indirizzi espressi dall'OCSE e degli obiettivi di efficienza, semplificazione e trasparenza della p.a., sono state richiamate, tra gli altri, nel [parere](#) reso dal Consiglio di Stato su uno dei primi schemi di decreto trasmessi dal Governo.

Azione amministrativa

Un primo gruppo di provvedimenti ha riguardato una serie di interventi miranti a sostenere e modernizzare l'attività amministrativa, in attuazione degli articoli 1, 2, 4, 5 e 7 della legge delega.

In particolare, sono state revisionate le disposizioni in materia di **prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza** delle pubbliche amministrazioni, con l'introduzione, tra l'altro, del *freedom of information act* (D.Lgs. 97/2016) e sono state apportate diverse modifiche al **codice dell'amministrazione digitale** (D.Lgs. 179/2016).

Sul versante della **semplificazione dei procedimenti amministrativi** rileva l'adozione del D.P.R. 194/2016 e di due provvedimenti in materia di **segnalazione certificata di inizio attività – SCIA** (D.Lgs. 126 e 222/2016).

Infine, si ricorda il riordino della **conferenza di servizi** (D.Lgs. 127/2016).

Organizzazione della pubblica amministrazione

Il nucleo centrale della riforma ha previsto deleghe legislative (di cui all'art. 8 della legge) incidenti su grande parte dell'organizzazione dell'amministrazione statale, quali la revisione del ruolo e delle funzioni della Presidenza del Consiglio, dell'organizzazione dei ministeri, delle agenzie governative, degli enti pubblici non economici, delle prefetture, delle Forze di polizia.

In sede di attuazione, molteplici interventi hanno riguardato il comparto sicurezza con il riordino delle funzioni delle forze di Polizia e l'assorbimento delle funzioni del **Corpo forestale dello Stato** (D.Lgs. 177/2016 e D.Lgs. 228/2017), la revisione dei ruoli delle **Forze di Polizia** (D.Lgs. 95/2017) e la riforma dell'ordinamento dei **Vigili del fuoco** (D.Lgs. 97/2017).

Altri provvedimenti hanno riguardato le **Autorità portuali** (D.Lgs. 169/2016), il **Comitato italiano paralimpico** (D.Lgs. 98/2017) e il **Documento unico di circolazione** (D.Lgs. 98/2017).

Lavoro pubblico

Anche il settore del pubblico impiego (artt. 16 e 17 della legge delega) è stato oggetto del processo di riforma, principalmente attraverso una ampia rivisitazione del **testo unico del pubblico impiego** ad opera del D.Lgs. 75/2017.

Coinvolti nella riforma anche specifici aspetti del lavoro pubblico quali la **valutazione della performance** (D.Lgs. 74/2017) e la regolamentazione del **licenziamento disciplinare** (D.Lgs. 116/2016).

Il riordino della dirigenza pubblica (oggetto dell'art. 11 della legge delega) ha trovato parziale attuazione con la riforma della **dirigenza sanitaria** (D.Lgs. 171/2016 e

D.Lgs. 126/2017), mentre non è stato emanato il decreto relativo alla disciplina della dirigenza della Repubblica (trasmesso dal Governo alle Camere le quali hanno espresso il prescritto parere) a seguito della [sentenza n. 251 del 2016](#) della Corte costituzionale con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Da parte del Governo sono state altresì adottate linee guida in materia di **conciliazione dei tempi di vita e di lavoro** (direttiva del P.C.M. 1° giugno 2017, n. 3, in attuazione dell'art. 14 della legge delega).

Società a partecipazione pubblica

La legge delega ha disposto due deleghe per l'adozione di altrettanti testi unici. La prima è stata attuata con l'adozione di un testo unico che raccoglie tutte le disposizioni in materia di **società partecipate** da pubbliche amministrazioni (D.Lgs. 175/2016 e D.Lgs. 100/2017).

Non è stato emanato l'analogo testo unico dei **servizi pubblici locali**, a seguito della ricordata pronuncia della Corte costituzionale 251/2016.

Altri provvedimenti

Hanno completato il quadro dell'attuazione della legge delega il riordino delle **camere di commercio** (D.Lgs. 219/2016), la riforma degli **enti pubblici di ricerca** (D.Lgs. 218/2016), l'adozione del **Codice di procedura della giustizia contabile** (D.Lgs. 174/2016) e un intervento di semplificazione normativa attraverso la modifica o abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione (D.Lgs. 10/2016).

I decreti correttivi

La legge di delega ha previsto che il Governo può adottare, entro 12 mesi dalla entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di attuazione della riforma, ulteriori decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

A seguito della sentenza n. 251 del 2016 e tenuto conto del parere reso dal [Consiglio di Stato](#) sono stati adottati alcuni decreti legislativi integrativi e correttivi dei decreti, già adottati, su cui era intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (società partecipate, dirigenza sanitaria, procedure di licenziamento disciplinare).

Focus

- [La sentenza della Corte costituzionale 251/2016](#)
aggiornato a 6 marzo 2018

La sentenza della Corte costituzionale 251/2016

Con la [sentenza n. 251 del 2016](#) la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega** al Governo contenute nella L. n. 124/2015, con riguardo alla disciplina del pubblico impiego, delle società partecipate, dei servizi pubblici locali e della dirigenza, nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, bensì quella del semplice parere.

La sentenza ha riguardato le norme per il riordino della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, nonché di partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni e di servizi pubblici locali di interesse economico generale che, ad avviso della Corte, incidono su una pluralità di materie e di interessi, inscindibilmente connessi, riconducibili a competenze statali (ordinamento civile, tutela della concorrenza, principi di coordinamento della finanza pubblica) e regionali (organizzazione amministrativa regionale, servizi pubblici locali e trasporto pubblico locale).

La Corte costituzionale ne ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui, pur incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedono che i decreti attuativi siano adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni, che non è quella dell'intesa, ma quella del semplice parere, non idonea a realizzare un confronto autentico con le autonomie regionali.

La previa intesa deve essere raggiunta - ad avviso della Corte - in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione delle norme attuative della delega in tema di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Anche in tal caso - ha evidenziato la Corte - sono in gioco interessi che coinvolgono lo Stato e le Regioni, mentre in sede di Conferenza unificata sono coinvolti anche gli interessi degli enti locali.

La Corte ha precisato di aver circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate, **lasciando fuori le norme attuative**. Pertanto le pronunce di illegittimità costituzionale colpiscono le disposizioni impugnate solo nella parte in cui prevedono che i decreti legislativi siano adottati previo parere e non previa intesa. Le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione.

I contenuti della sentenza della Corte sono stati richiamati nel [parere reso dal Consiglio di Stato](#) nell'adunanza del 9 gennaio 2017, che ha fornito alcuni chiarimenti sulle questioni interpretative poste dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione sull'attuazione di tre decreti legislativi, emanati sulla base della legge 124/2015 su cui è intervenuta la sentenza n. 251 del 2016, ossia: il D.Lgs. 20 giugno 2016, n. 116, in materia di licenziamento disciplinare; il D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 171, in materia di dirigenza sanitaria; il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Riguardo alla necessità o meno di un intervento sulla legge delega n. 124 del 2015 a seguito della richiamata sentenza n. 251, il Consiglio di Stato ha evidenziato come

tale pronuncia debba essere intesa come **sentenza manipolativa del tipo sostitutivo di procedura**, che fornisce già una lettura adeguatrice della legge che, dopo l'intervento della Corte, prevede l'intesa e non il parere ed è, così, riscritta in conformità al dettato costituzionale.

Il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto che, alla luce di quanto precisato nella sentenza medesima, i tre decreti legislativi già in vigore restano validi ed efficaci fino a una eventuale pronuncia della Corte che li riguardi direttamente, e salvi i possibili interventi correttivi che nelle more dovessero essere effettuati.

Riguardo agli interventi che il Governo può porre in essere, infatti, il Consiglio di Stato ha ricordato come dalla sentenza della Corte emerge una sorta di "riserva di giudizio" per cui, in caso di impugnazione dei decreti, andrà accertato che il vizio procedimentale rilevato si concreti in una effettiva invasione delle competenze regionali, fatta salva, ovviamente, l'esistenza di eventuali profili di illegittimità costituzionale diversi da quello relativo al rispetto della leale collaborazione. Dalla sentenza emerge inoltre una sorta di "invito" (non al legislatore in senso generale, ma) al «Governo» ad adottare «soluzioni correttive», che non vengono specificate ma che potrebbero essere di vario tipo. Ad avviso del Consiglio di Stato il percorso più ragionevole, compatibile con l'impianto della sentenza sembra essere quello che il Governo adotti decreti correttivi che intervengano direttamente sui decreti legislativi e che si risolvano nell'applicazione della disciplina della delega – come modificata dalla Corte costituzionale – al processo di riforma in corso. Viene, così, sostanzialmente postulata dalla stessa Corte la **possibilità di utilizzare i decreti correttivi per sanare, nei decreti delegati**, il vizio procedimentale di illegittimità costituzionale che era stato, dalla sentenza, riscontrato nella delega. In assenza di un tempestivo intervento correttivo, la Corte potrebbe dichiarare l'illegittimità del decreto legislativo, perché adottato in assenza della previa intesa e pertanto in difformità dalla legge delega così come "corretta" dalla stessa sentenza costituzionale. Tutto ciò induce, altresì, a considerare – rileva il Consiglio di Stato - gli interventi correttivi sui decreti legislativi come **rilevanti e da adottare tempestivamente**.

Quanto agli strumenti specifici cui il Governo può ricorrere per porre in essere i suddetti interventi correttivi, viene condivisa l'ipotesi avanzata nel quesito evidenziato come tali strumenti siano due, strettamente connessi fra loro: l'**intesa** di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997 – così come prefigurata, alla luce dei principi generali di leale cooperazione, dalla Corte costituzionale – da raggiungere, a seconda dei casi indicati nel dispositivo della sentenza, in sede di Conferenza Stato-regioni, ovvero di Conferenza unificata ex art. 9, comma 1, del decreto medesimo; i **decreti legislativi integrativi e correttivi** che, per ciascuna disposizione di delega, la stessa legge n. 124 del 2015 autorizza a emanare nel termine di dodici mesi dall'adozione dei singoli decreti legislativi da essa previsti. Tale strumento è normalmente utilizzato per integrare, mediante il completamento di precetti normativi, ovvero correggere, mediante aggiustamenti o rimozione di imperfezioni, il decreto legislativo già adottato (Cons. Stato, Ad. Gen., n. 1750 del 2007). Esso può rappresentare anche una modalità attraverso la quale eliminare o modificare norme ritenute in contrasto con la Costituzione, svolgendo così una funzione di sanatoria di un asserito vizio dell'atto legislativo già adottato. Il vizio può essere sostanziale, formale o, anche, procedimentale. Nella fattispecie in esame, la Corte costituzionale

ha individuato un vizio della legge delega che ha determinato, anche se il giudizio di costituzionalità non lo ha riguardato direttamente, un vizio procedimentale del decreto autorizzato costituito dalla mancata intesa con la Conferenza. In questa prospettiva, il decreto correttivo può svolgere una funzione di sanatoria di tale vizio procedimentale, facendo confluire nel decreto originario la portata dell'intesa di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 281 del 1997: a tal fine, il Consiglio di Stato evidenzia come il decreto debba riportare integralmente l'intesa raggiunta. Il Consiglio di Stato definisce quindi, nel parere, alcuni profili attuativi del meccanismo correttivo con particolare riferimento all'oggetto dell'intesa, ai suoi possibili effetti temporali ed alle modalità di svolgimento della procedura di concertazione, nonché alla struttura ipotizzabile per i decreti correttivi.

Viene precisato, in particolare, che l'intesa "deve riferirsi al decreto nel suo complesso", e non solo a sue singole parti e che rientra nella disponibilità delle parti dell'intesa disciplinare anche degli effetti già dispiegati nel "periodo intercorso tra l'entrata in vigore del decreto legislativo originario e quella del decreto correttivo".

Il parere, infine, segnala l'importanza di intervenire anche per i settori per i quali la delega è scaduta (dirigenza e servizi pubblici). Un percorso possibile è quello di una nuova delega, ma non è l'unico (ad esempio, è ipotizzabile anche un disegno di legge governativo avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire).

Nel parere si rileva infine come la Corte costituzionale non si sia tuttavia pronunciata su come assicurare il principio di leale collaborazione con le Regioni per procedimenti legislativi diversi da quello della legge delega. E d'altra parte – conclude il parere – "apparirebbe problematico individuare per il Parlamento vincoli procedimentali diversi e ulteriori rispetto a quelli tipizzati dalla Carta costituzionale".

Abrogazione delle disposizioni di rinvio a provvedimenti non attuati

Il [decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10](#) costituisce il primo provvedimento di attuazione della legge 124/2015. Esso attua l'articolo 21 della legge che delega il Governo ad adottare, entro 90 giorni dalla entrata in vigore (quindi entro il 26 novembre 2015) uno o più decreti legislativi per l'abrogazione o la modifica di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi.

Finalità alla base del provvedimento è quella di eliminare dall'ordinamento - per esigenze di chiarezza e semplificazione normativa - tutte quelle disposizioni che non hanno trovato poi sviluppo normativo nella fase attuativa.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione \(249\)](#)

Trasparenza e prevenzione della corruzione

Il [decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97](#) recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'[articolo 7, comma 1, della legge 124/2015](#) di riforma della pubblica amministrazione.

Nell'adottare in via definitiva il provvedimento, il Governo ha tenuto conto dei pareri resi dalle competenti Commissioni di [Camera](#) e [Senato](#) sullo schema di decreto ([Atto del Governo n. 267](#)). Si veda in proposito il dossier sull'[esito dei pareri al Governo](#).

Il decreto interviene su due provvedimenti: il [decreto legislativo 33/2013](#), recante il riordino della disciplina in materia di **trasparenza**; e la c.d. legge Severino ([legge 190/2012](#), si tratta della legge che ha conferito diverse deleghe al Governo, tra cui quella attuata con il D.Lgs. 33/2013). Vengono modificate, in particolare, le disposizioni relative al **Piano nazionale anticorruzione**, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni .

Tra le principali innovazioni introdotte, vi è l'introduzione del nuovo diritto di accesso (accesso civico) ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del **Freedom of Information Act - FOIA** statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso, introdotto dal D.Lgs. 33/2013, alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, sono previste diverse misure di riduzione degli oneri e di semplificazione delle procedure in materia di pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni. Tra queste particolarmente rilevante è la possibilità di sostituire la pubblicazione di informazioni con l'**accesso libero alle banche dati** detenute dalle p.a.

Nella stessa ottica di semplificazione, la **soppressione** dell'obbligo di adottare il **piano triennale per la trasparenza** e l'integrità da parte di ciascuna amministrazione.

Sul versante della prevenzione della corruzione, si segnala il trasferimento della competenza dell'adozione di **Piano nazionale anticorruzione** dal Dipartimento della funzione pubblica all'Autorità nazionale anticorruzione.

In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità anticorruzione ha emanato, il 28 dicembre 2016, le [Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico](#) e le [Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni](#).

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 \(267\)](#)

Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

La legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni ([legge n. 124/2015](#)), approvata nel corso della XVII legislatura, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Con tale finalità, in particolare, la delega ha previsto (art. 5):

1. la **precisa individuazione dei procedimenti** oggetto di **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)** o di **silenzio assenso**, nonché quelli per i quali è necessaria l'**autorizzazione espressa** e di quelli per i quali è sufficiente una **comunicazione preventiva**;
2. l'introduzione di una **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**. Per espressa previsione del legislatore delegante, tale disciplina deve includere: le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica; gli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi.

Il primo di essi ([D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#)) contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa (cd. *SCIA 1*). Le **novità** principali sono **tre**.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre **moduli unificati e standardizzati** che definiscono, **per tipologia di procedimento**, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare. È introdotto l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione.

In secondo luogo, il decreto introduce norme generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

La terza novità è rappresentata dalla introduzione di una disciplina per le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero atti di assenso o pareri da parte di altre amministrazioni. Per evitare che la stessa SCIA diventi più complicata del procedimento ordinario a causa dei numerosi atti presupposti, lo schema di decreto prevede una **concentrazione dei regimi amministrativi**, in base alla quale:

1. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA e l'attività può essere iniziata dalla data di

presentazione della segnalazione (cd. **SCIA unica**). Spetta all'amministrazione che riceve la SCIA di trasmetterla alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire il controllo sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza.

2. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, è prevista, dopo la presentazione della SCIA, la **convocazione della conferenza di servizi**.

L'attuazione della delega è proseguita con il [decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222](#) (cd. *SCIA 2*), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento. Inoltre il decreto detta alcune disposizioni volte alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia.

Focus

- [D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA \(cd. SCIA 1\)](#)

aggiornato a 22 settembre 2016

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività \(SCIA\) \(291\)](#)
- [Schema di decreto legislativo recante individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività \(SCIA\), silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti \(322\)](#)

D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)

L'oggetto del decreto è delimitato dall'**articolo 1, comma 1**, dello stesso, che, contestualmente (**comma 2**), ha rinviato il completamento dell'attuazione della delega a **successivi decreti legislativi** con cui individuare:

- le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione;
- le attività oggetto di SCIA;
- le attività oggetto di silenzio assenso;
- le attività per le quali è necessario il titolo espresso.

È stata introdotta inoltre una clausola in base alla quale le **attività private non espressamente individuate** ai sensi dei medesimi decreti o non specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, **sono libere**.

Lo scopo di tale precisazione, secondo il legislatore delegato, è quello di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica".

In relazione all'**attuazione** delle disposizioni del decreto nelle amministrazioni territoriali, l'**articolo 4** del decreto medesimo **assegna alle regioni e agli enti locali il termine del 1° gennaio 2017 per adeguarsi** alle nuove disposizioni introdotte dal decreto n. 12.

Le **principali novità** previste dal decreto legislativo sono tre.

Disposizioni per garantire l'informazione di cittadini e imprese

Il D.Lgs. 126/2016, all'articolo 2, disciplina la predisposizione di **moduli unificati e standardizzati** che definiscono in maniera esaustiva, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati, delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni oggetto dei decreti di attuazione dell'art. 5, nonché i contenuti della **documentazione da allegare** (comma 1).

Tali moduli devono inoltre prevedere la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione.

Per quanto concerne le modalità relative alla predisposizione dei moduli, la disposizione specifica che i moduli sono adottati dalle **amministrazioni statali con decreto del Ministro competente**, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previo parere della Conferenza unificata. Mentre sono necessari **accordi o intese in sede di Conferenza unificata**, per adottare una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni **con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive**.

Il **comma 2** introduce per le amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni l'**obbligo di pubblicare sul proprio sito** istituzionale i **moduli** e, per ciascuna tipologia di procedimento, l'**elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva**, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di

conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

Il regime di pubblicità che la disposizione introduce si affianca ad altri obblighi di trasparenza dei procedimenti amministrativi disciplinati in generale dal cd. Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, adottato con il D.Lgs. n. 33/2013.

In caso di omessa pubblicazione dei moduli e della relativa documentazione, il decreto ha previsto l'attivazione di **poteri sostitutivi** tra i diversi livelli amministrativi. Ed, in particolare, il **comma 3** dell'articolo 2 stabilisce che:

- in caso di omessa pubblicazione dei documenti da parte degli enti locali, le regioni assegnano agli enti interessati, anche su segnalazione del cittadino, un termine per provvedere, decorso inutilmente il quale adottano le misure sostitutive. Per le modalità si fa rinvio, senza ulteriori specificazioni, alla disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia;
- in caso di omessa pubblicazione da parte delle regioni, si provvede in via sostitutiva ai sensi (ossia con le modalità) dell'art. 8 della L. 131/2003, che ha disciplinato il potere sostitutivo da parte del governo in attuazione dell'art. 120 Cost.

A garanzia dei privati e dei principi di semplificazione e trasparenza del procedimento, il successivo **comma 4** stabilisce il **divieto per l'amministrazione procedente di chiedere informazioni o documenti ulteriori** rispetto a quelli indicati nei moduli pubblicati sul sito istituzionale, **nonché il divieto di richiedere documenti in possesso di una pubblica amministrazione.**

Eventuali **richieste integrative** di documentazione all'interessato possono essere rivolte **solo in caso di mancata corrispondenza** del contenuto dell'istanza, della segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto indicato nei moduli pubblicati sul proprio sito.

Infine, il **comma 5** ha introdotto le **sanzioni** per la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti indicati, nonché per la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati, stabilendo che tali fattispecie "costituiscono **illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi**".

La disposizione fa salve le **sanzioni previste dal D.Lgs. n. 33 del 2013** che, in generale, stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituiscono elemento di valutazione della **responsabilità** dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle *performance* dei dirigenti. Il responsabile non risponde dell'inadempimento se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46).

Presentazione di istanze, comunicazioni e segnalazioni

Nell'ambito della disciplina generale delle attività private non soggette ad autorizzazione espressa, il decreto legislativo n. 126/2016 ha introdotto alcune

disposizioni generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni, novellando a tal fine la legge sul procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), in conformità alle indicazioni contenute nella delega.

Il nuovo [articolo 18-bis, L. 241/1990](#), introdotto dall'art. 3, comma 1, D.Lgs. 126/2016, stabilisce l'**obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta** dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

Il rilascio deve essere **immediato** e la ricevuta deve attestare l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione o della comunicazione, nonché **indicare i termini** entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza.

Oltre a tale contenuto minimo, la disposizione specifica che **la ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento** ai sensi degli art. 7 e 8 della L. 241/1990 **solo nel caso in cui contenga le informazioni** di cui al richiamato articolo 8. Si precisa in proposito che la data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può essere diversa da quella di effettiva presentazione.

Il nuovo articolo 18-*bis* dispone inoltre che:

- **la ricevuta non è condizione di efficacia delle istanze, segnalazioni o comunicazioni.** Pertanto, ove la ricevuta non venga rilasciata e ferme restando le responsabilità del soggetto competente, queste producono comunque i loro effetti;
- ove l'istanza, la segnalazione o la comunicazione siano presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori nel caso di SCIA (art. 19, comma 3, L. 241/1990) e per la formazione del silenzio – assenso (nei casi previsti dall'art. 20, comma 1, L. 241/1990) decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione delle disposizioni introdotte, una modifica all'art. 29, comma 3-*ter*, della L. 241/1990, introdotta nello stesso decreto (art. 3, co. 1, lett. *f*)) qualifica le disposizioni della legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni come afferenti ai **livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione.

La concentrazione dei regimi amministrativi (c.d. Scia unica)

Tra i principali contenuti innovativi del decreto (art. 3, comma 2, lett. *c*)) figura la disciplina della **cd. SCIA unica**, mediante introduzione di un **nuovo articolo 19-bis** nella legge sul procedimento amministrativo (**L. 241 del 1990**).

Tale disposizione regola per la prima volta l'ipotesi in cui **per lo svolgimento di un'attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero altri atti di assenso comunque denominati, pareri e verifiche preventive.**

Si tratta, come evidenziato nella rubrica del nuovo articolo 19-*bis*, di una concentrazione di più regimi amministrativi che servirebbe a semplificare le ipotesi in cui la SCIA abbia come presupposto il possesso di requisiti che sono oggetto anche di altre segnalazioni o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero di altri atti di assenso. Nella prassi, infatti, l'elevata numerosità di adempimenti e atti presupposti che i cittadini e le imprese devono procurarsi autonomamente presso amministrazioni diverse rischia di rendere la stessa SCIA più complicata del procedimento ordinario.

Innanzitutto, il comma 1 del nuovo [articolo 19-*bis* della L. 241/1990](#) prevede che la SCIA è presentata allo **sportello unico** che ciascuna amministrazione deve indicare sul proprio sito istituzionale e che, di regola, deve essere **telematico**. Tale modalità di presentazione vale anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Sono ammesse più sedi dello sportello solo in quanto funzionali a garantire più punti di accesso sul territorio.

Il nuovo **articolo 19-*bis*** poi disciplina **due diverse ipotesi**.

Una prima fattispecie procedimentale, riguarda le **attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per le quali siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (art. 19-*bis*, comma 2)**.

Si tratta pertanto di attività "liberalizzate", ossia attività per le quali all'amministrazione spetta solo verificare la sussistenza di requisiti o presupposti fissati dalle norme. Risultano escluse da tale disciplina le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie anche autorizzazioni, comunque denominate, espresse o perfezionate con il silenzio assenso.

La disposizione prevede che in tali casi **l'interessato presenta una unica SCIA allo sportello unico** indicato sul sito. L'amministrazione che riceve la SCIA **la trasmette alle altre amministrazioni interessate**, al fine di consentire le verifiche sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza. Il comma 2 specifica che la trasmissione deve essere fatta immediatamente.

Le amministrazioni interessate che ricevono la SCIA, fino a cinque giorni prima della scadenza del termine di 60 giorni previsto dall'art. 19, L. 241/1990 (30 giorni per la SCIA edilizia), possono presentare eventuali **proposte motivate** (all'amministrazione che ha ricevuto la SCIA) per l'adozione di provvedimenti inibitori, repressivi o sospensivi previsti dal medesimo articolo 19 in caso di accertamento della carenza dei requisiti e dei presupposti.

Ai sensi dell'art. 19, L. 241/1990, i provvedimenti che l'amministrazione può adottare in seguito a SCIA sono, a seconda delle ipotesi: divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli effetti dannosi, ovvero invito a conformare l'attività.

Nei casi ricompresi in questa prima fattispecie, **l'efficacia della SCIA unica è immediata**, in quanto l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione, come chiarito dall'art. 19, co. 2, L. 241/1990, a tale fine opportunamente modificato dal decreto in commento (art. 3, comma 1, lett. *b*), n. 1. D.lgs. 126/2016).

Una seconda e differente ipotesi riguarda le **attività soggette a segnalazione**

certificata di inizio attività (SCIA) per le quali sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive (**art. 19-bis, comma 3**).

A differenza dei casi che rientrano nella fattispecie di cui al comma 2, questa seconda ipotesi si riferisce ad attività non pienamente liberalizzate, in quanto il presupposto per la presentazione della SCIA è un atto di autorizzazione o una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Pertanto, in tali casi un procedimento autorizzatorio si innesta sulla SCIA come fase prodromica.

Non si è, pertanto, di fronte ad una vera e propria SCIA, bensì ad un meccanismo procedimentale completamente diverso, per il quale è comunque prevista una concentrazione di regimi.

Infatti, ai sensi del citato comma 3, l'interessato presenta una istanza unica allo sportello unico a seguito del quale viene rilasciata la ricevuta. A decorrere dalla data della presentazione di tale istanza-segnalazione allo sportello unico si procede alla **convocazione della conferenza di servizi** di cui all'art. 14 della L. 241/1990.

La differenza principale rispetto alle ipotesi di cui al comma 2 consiste nel fatto che nei casi di SCIA in cui siano presupposte autorizzazioni o altri titoli espressi non vi è la possibilità di iniziare subito l'attività. Piuttosto, **l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio di tali atti**, di cui lo sportello unico deve dare comunicazione all'interessato.

Licenziamento disciplinare dei dipendenti pubblici

Il [D.Lgs. 116/2016](#) (adottato in attuazione dell'[art. 17, co. 1, lett. s\)](#), della [legge 124/2015](#) in materia di **riforma della Pubblica amministrazione**) ha introdotto norme in materia di **responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti** finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'**azione disciplinare**.

In particolare, intervenendo su quanto previsto in materia dal [D.Lgs. 165/2001](#), il richiamato [D.Lgs. 116/2016](#) **amplia la portata della fattispecie disciplinare** relativa alla falsa attestazione della presenza in servizio, ([art. 55-quater, c. 1, lett. a\)](#), del [D.Lgs. 165/2001](#)), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta e **specifica che costituisce falsa attestazione della presenza in servizio** qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro;

Inoltre, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, il [D.Lgs. 116/2016](#):

- prevede la **sospensione cautelare** (in via immediata o **comunque entro 48 ore**), senza stipendio, del dipendente pubblico;
- introduce un **procedimento disciplinare accelerato** che deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- introduce l'**azione di responsabilità per danni di immagine della P.A.** nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare;
- amplia la **responsabilità disciplinare dei dirigenti** o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si prevede che le condotte omissive senza giustificato motivo (omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento

Successivamente, anche il [D.Lgs. 75/2017](#) (adottato in attuazione degli articoli 16, commi 1, lettera a), 2, lettere b), c), d) ed e), e 4, e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), s) e z), della richiamata [legge 124/2015](#) in materia di riforma della Pubblica amministrazione) è intervenuto in materia di licenziamenti disciplinari nella P.A., modificando ulteriormente il predetto [art. 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#).

L'[articolo 15 del D.Lgs. 75/2017](#), in primo luogo, integra l'elenco dei casi nei quali si applica, comunque, la **sanzione del licenziamento disciplinare**, includendovi:

- le ipotesi di **gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento**;
- il **mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare** dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare (di cui all'articolo 55-sexies, comma 3);
- lo **scarso rendimento** del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti, nonché la **reiterata valutazione negativa** della performance del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del [decreto legislativo n.150 del 2009](#).

Inoltre, si prevede che le disposizioni relative alla sospensione cautelare e senza stipendio, al procedimento disciplinare accelerato, all'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. e alla responsabilità dirigenziale, si applichino non solo nei casi di "falsa attestazione in servizio della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", ma anche nei casi in cui tutte le condotte punibili con il licenziamento siano **accertate in flagranza**.

Ulteriori modifiche al richiamato [articolo 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#) sono state introdotte dal decreto legislativo n.75/2015. Il provvedimento interviene, in primo luogo, sulle procedure da seguire a seguito dell'avvio del procedimento per il **licenziamento disciplinare nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio"** e sull'azione di responsabilità per **danno di immagine alla P.A.** esercitata dalla Corte dei Conti, prevedendo:

- l'ampliamento (da 15) a 20 giorni del termine, decorrente dall'avvio del procedimento disciplinare, entro il quale deve essere fatta la **denuncia al pubblico ministero** e la **segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei Conti**;
- l'ampliamento (da 120) a 150 giorni del termine, decorrente dal momento in cui la denuncia perviene alla Corte dei Conti, entro il quale la Corte medesima, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti, può esercitare l'azione di **responsabilità per danno di immagine** nei confronti del dipendente.

In secondo luogo, riguardo alla procedura in materia di licenziamento disciplinare, prevede che i **provvedimenti relativi** alla sospensione cautelare senza stipendio del dipendente per falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, alla immediata contestazione per iscritto dell'addebito e convocazione del dipendente dinanzi all'ufficio competente pre i procedimenti disciplinari e i **provvedimenti conclusivi dei procedimenti disciplinari**, siano **comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica entro 20 giorni** dalla loro adozione.

Si ricorda, infine, che l'[articolo 1, comma 218, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) introduce il **divieto di demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra struttura con effetti negativi sulle condizioni di lavoro** per le lavoratrici ed i lavoratori che agiscano in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni per molestie o **molestie sessuali** poste in essere in violazione dei relativi divieti in materia contenuti nello Codice delle pari opportunità, disponendo, inoltre, la **nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante**, nonché il mutamento di mansioni ai sensi dell'[articolo 2103 c.c.](#) (relativo alle mansioni del lavoratore) e qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le richiamate tutele non sono comunque garantite in caso sia accertata (anche con sentenza di primo grado) la responsabilità penale del denunciante per calunnia, diffamazione o infondatezza della denuncia.

Conferenza di servizi

La **conferenza di servizi** è uno strumento di semplificazione attivabile dalle pubbliche amministrazioni quando siano coinvolti vari interessi pubblici in un procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi riguardanti i medesimi risultati e attività amministrativa, suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali. La disciplina dell'istituto è fissata, in via generale, dagli articoli 14 e seguenti della [L. n. 241/1990](#). Tale normativa è stata oggetto di ripetuti interventi correttivi tesi ad assicurare gli effetti di semplificazione e tempestività dell'azione amministrativa ai quali l'istituto è ispirato.

Anche nella XVII legislatura sono state approvate alcune modifiche e, da ultimo, la [legge delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ha affidato al Governo il compito di riordinare l'intera disciplina della **conferenza di servizi** in modo da:

- ridurre i casi di convocazione obbligatoria;
- semplificare e rendere più celeri i tempi della conferenza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa;
- rivedere i meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse, di meccanismi di silenzio assenso e di superamento del dissenso;
- introdurre modelli di istruttoria pubblica, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento;
- introdurre strumenti di composizione degli interessi pubblici in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, che assicurino comunque la conclusione del procedimento entro i termini previsti (v. [art. 2, L. 124/2015](#)).

In attuazione della delega, il [decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127](#), ha interamente riscritto la disciplina gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990. La nuova disciplina distingue **due modelli di conferenza** decisoria, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento:

- la **conferenza cd. semplificata**, in modalità "asincrona", rappresenta la modalità ordinaria di conferenza, che si svolge senza riunione, bensì mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni, e delle determinazioni, secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-bis della L. n. 241/1990](#);
- la **conferenza cd. simultanea** ed in modalità sincrona (con riunione), secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-ter della L. n. 241/1990](#). Tale modalità si svolge nei soli casi indicati dalla legge. In particolare, l'amministrazione procedente può convocare direttamente la conferenza simultanea ove necessario, nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, ovvero può procedere su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-bis, co. 7). Fuori da tali ipotesi, la conferenza si svolge in modalità simultanea qualora, in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione procedente ha acquisito atti di assenso o dissenso che

indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale (art. 14-bis, co. 6).

Altra novità è rappresentata dalla riduzione dei termini procedurali e delle modalità di svolgimento della conferenza. Innanzitutto, le istanze, la relativa documentazione e le comunicazioni avvengono in modalità telematica.

Per quanto riguarda i termini, in caso di **conferenza semplificata**, è stabilito un termine perentorio, comunque non superiore a **45 giorni** (90 per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), entro il quale le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Inoltre, la **mancata comunicazione delle determinazioni** da parte delle amministrazioni coinvolte entro il termine perentorio, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad **assenso senza condizioni**, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.

In caso di **conferenza simultanea**, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. **rappresentante unico**). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5). I lavori della conferenza simultanea si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti **meccanismi di silenzio assenso**: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Inoltre, la nuova disciplina conferma la possibilità per le **amministrazioni che curano interessi sensibili** (preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), in caso di dissenso, di rimettere la decisione alla Presidenza del Consiglio dei ministri per trovare un'intesa, ma riscrive interamente il procedimento, abbreviando anche in tal caso i termini.

Focus

- [D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi aggiornato a 16 febbraio 2018](#)

Atti del Governo

- Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (293)

D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione approvata nel corso della legislatura, (c.d. *legge Madia*) il Parlamento ha delegato il Governo a ridefinire e semplificare la disciplina della conferenza di servizi con l'obiettivo, tra gli altri, di rendere più celeri i tempi della conferenza, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa (art. 2, L. 124/2015). In attuazione della delega, il **D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127** ha riscritto la disciplina della conferenza, riformulando integralmente gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990.

L'istituto della conferenza di servizi, la cui disciplina generale è stabilita nella legge n. 241 del 1990 (artt. 14-15), è stato modificato più volte e parzialmente riformato dalla legge n. 127/1997 (artt. 9-15) che ha novellato la legge 241/1990. Successivamente, modifiche di rilievo sono state apportate dalla legge n. 15/2005 (artt. 8-13), dalla legge n. 69/2009 (art. 9), dal D.L. n. 78/2010 (art. 4 9), dal D.L. n. 70/2011 (art.5), dal D.L. n. 179/2012 (art. 33-octies) e dal D.L. n. 133/2014 (art. 25).

Il riordino generale della disciplina mantiene ferma la **distinzione tra conferenza di servizi istruttoria e decisoria**, ridefinendo le ipotesi di convocazione obbligatoria della conferenza.

Come nella disciplina previgente, la **conferenza istruttoria** è sempre facoltativa, in quanto può essere indetta dall'amministrazione precedente quando ritenga opportuno effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi (riguardanti medesime attività o risultati). Le forme in cui si svolge tale conferenza sono quelle previste per la conferenza semplificata o, in alternativa, possono essere definite direttamente dall'amministrazione precedente (art. 14, co. 1).

La **conferenza decisoria** è sempre obbligatoria quando la conclusione positiva del procedimento, ovvero lo svolgimento di un'attività privata, è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza dei diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (art. 14, co. 2).

In proposito, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire, nel [parere n. 1640 del 13 luglio 2016](#), i rapporti tra la conferenza di servizi e il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (introdotto dalla L. n. 124/2015 e disciplinato dall' [art. 17-bis della L. n. 241/1990](#)), precisando che si forma il silenzio assenso quando è necessario acquisire l'assenso di una sola amministrazione, mentre opera la conferenza di servizi quando è necessario acquisire l'assenso di due o più amministrazioni.

Si prevede inoltre - confermando un'ipotesi già consolidata - che possa essere indetta la **conferenza di servizi preliminare** per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi. La peculiarità di questa conferenza è di essere convocata su richiesta del soggetto interessato, corredata da uno studio di fattibilità, al fine di verificare, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di assenso. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni che regolano la conferenza semplificata, con abbreviazione dei termini fino alla metà (art. 14, co. 3).

Per tutte le tipologie di conferenza è introdotta la regola in base alla quale l'indizione della conferenza è comunicata ai soggetti già destinatari della comunicazione di avvio del procedimento, ai quali è riconosciuta la facoltà di intervenire nel procedimento (art. 14, co. 5).

La conferenza di servizi semplificata

Con le modifiche introdotte dal D.Lgs. 127/2016 la **conferenza di servizi** decisoria si svolge di norma in forma **semplificata e in modalità "asincrona"**, ossia senza riunione, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni e delle determinazioni.

Il relativo procedimento è delineato dal nuovo **articolo 14-bis**, della L. 241/1990, in base al quale:

- la conferenza è indetta dall'amministrazione procedente **entro 5 giorni** lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o, se il procedimento è a iniziativa di parte, dal ricevimento della domanda. L'amministrazione procedente è tenuta a comunicare l'oggetto della determinazione, corredata dalla relativa documentazione o le credenziali informatiche per accedervi in via telematica, nonché tutti i termini del procedimento;
- le amministrazioni coinvolte possono richiedere **integrazioni documentali e chiarimenti** non acquisibili tramite documenti in possesso di pubbliche amministrazioni, entro un termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a **15 giorni**;
- entro il termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a **45 giorni**, le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Resta **fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione** del procedimento ai sensi dell'art. 2, L. 241/1990. Tali determinazioni sono formulate in termini di assenso o dissenso congruamente motivato e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Quando tra le amministrazioni coinvolte nella conferenza vi sono quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute, il termine per le determinazioni è di **90 giorni**, sempre che norme di legge o regolamenti non stabiliscono un termine diverso;
- la **mancata comunicazione delle determinazioni** di cui sopra entro il termine perentorio previsto, **ovvero** la comunicazione di una determinazione **priva dei requisiti** indicati, **equivalgono ad assenso senza condizioni**, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.
- scaduto il termine per la comunicazione delle determinazioni, l'amministrazione procedente, **entro 5 giorni** lavorativi, adotta la **determinazione motivata di conclusione della conferenza**. La determinazione di conclusione è positiva nel caso siano pervenuti atti di assenso non condizionati, o qualora le condizioni indicate possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza: in tali ipotesi, la determinazione sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni coinvolte. La determinazione di conclusione della conferenza sarà negativa in presenza di atti di dissenso non ritenuti superabili ed, in tal caso, avrà l'effetto di rigetto della domanda.

La conferenza di servizi simultanea

Fuori dalle ipotesi considerate, è prevista la **conferenza** in forma **simultanea ed in modalità sincrona**, con riunione in presenza delle diverse amministrazioni

coinvolte (ossia la conferenza di servizi nel senso tradizionale in cui finora è stata intesa). Tale modalità, disciplinata dal nuovo **articolo 14-ter** della L. n. 241/1990, è destinata ad operare:

- nei **casi di particolare complessità** della decisione da assumere, su iniziativa dell'amministrazione precedente che indice la conferenza **entro 5 giorni** lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda e **convoca la riunione entro i successivi 45 giorni**. L'amministrazione può avviare la conferenza in forma simultanea anche su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato, avanzata entro 15 giorni dall'indizione di quella semplificata: in tal caso, la riunione ha luogo nei successivi 45 giorni (art. 14-bis, co. 7);
- qualora, **in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione precedente ha acquisito atti di dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale** che la stessa ritiene possibile superare mediante esame contestuale degli interessi coinvolti. In tal caso, la riunione in modalità sincrona si svolge in una data - preventivamente fissata dall'amministrazione precedente - che cade tra il 45° giorno ed il 55° giorno dall'indizione della conferenza semplificata (art. 14-bis, co. 6).

In caso di **conferenza simultanea**, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. **rappresentante unico**). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5).

I **lavori** della conferenza simultanea **si concludono non oltre 45 giorni** decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti **meccanismi di silenzio assenso**: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Entro il termine predetto, l'amministrazione precedente adotta la **determinazione motivata di conclusione** della conferenza **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.

Il riferimento alle "amministrazioni" e non "ai rappresentanti" chiarisce che le posizioni delle amministrazioni si sommano ai fini del computo, senza ridursi a unità in ragione della figura del "rappresentante unico".

La determinazione motivata di conclusione del procedimento

Il novellato **articolo 14-quater** della L. 241/1990 ribadisce il **contenuto decisorio** ed il **valore provvedimentale** della determinazione motivata di conclusione del procedimento. Pertanto la determinazione di conclusione della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni, nonché dei gestori di beni e servizi interessati (comma 1).

L'**efficacia** della determinazione motivata è immediata in caso di approvazione unanime. Ove l'approvazione invece segua alla valutazione delle posizioni prevalenti, l'efficacia è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati per tutto il tempo necessario all'esperimento della procedura di opposizione disciplinata dall'art. 14-quinquies (comma 3).

Le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare, dando congrua motivazione, l'amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di un'altra conferenza, **determinazioni di via di autotutela** (revoca od annullamento d'ufficio). Per poter fare richiesta di revoca è tuttavia necessario che l'amministrazione richiedente abbia partecipato alla conferenza o si sia espressa nei termini (comma 2).

Il nuovo articolato precisa che i termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza decorrono dalla data di **comunicazione della determinazione** motivata di conclusione della conferenza (comma 4).

La procedura di superamento del dissenso qualificato

La nuova disciplina riscrive il meccanismo per il superamento dei **dissensi delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi cd. qualificati** (ossia la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, nonché la tutela della salute e della pubblica incolumità), **nonchè di regioni e o province autonome**, abbreviando anche in tal caso i termini.

Innanzitutto, ai sensi del nuovo **articolo 14-quinquies** della L. n. 241 del 1990, l'opposizione può essere proposta, dalle amministrazioni portatrici di interessi qualificati, solo a condizione di avere espresso "in modo inequivoco" il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. In caso di regioni o province autonome è necessario che il rappresentante, intervenendo in materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza (comma 2). Si stabilisce, inoltre, che per le amministrazioni statali l'opposizione deve essere proposta dal Ministro.

L'opposizione è indirizzata al Presidente del Consiglio e sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 3). Il **Presidente del Consiglio** dà impulso alla composizione degli interessi. Infatti, **entro quindici giorni** dalla ricezione dell'opposizione, la Presidenza del Consiglio indice una **riunione cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte nella precedente conferenza**. Nel principio di leale collaborazione, i partecipanti formulano **proposte per individuare una soluzione condivisa**. Se si raggiunge l'accordo, la soluzione rinvenuta sostituisce a tutti gli effetti la determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 4). Questo supplemento di comune vaglio e confronto di interessi può avere a sua volta una ulteriore 'coda', allorché un accordo non sia raggiunto nella prima riunione, e nell'antecedente conferenza abbiano partecipato amministrazioni regionali o provinciali autonome. Ebbene, in tal caso può essere indetta - entro i successivi quindici giorni - una seconda riunione (comma 5). Nel caso la o le riunioni conducano ad una intesa, essa forma il contenuto di una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza, da parte dell'amministrazione precedente.

Qualora, invece, all'esito di tali riunioni e, comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, **l'intesa non si consegua**, si apre una seconda fase. Infatti, entro i successivi quindici giorni, la **questione è rimessa al Consiglio dei ministri**, il quale delibera con la partecipazione del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata. Ove il Consiglio dei ministri respinga l'opposizione,

la determinazione motivata di conclusione della conferenza (che era rimasta sospesa nella sua efficacia, a seguito dell'opposizione) acquista efficacia in via definitiva, a decorrere dal momento in cui è comunicato il rigetto dell'opposizione.

Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando in tale caso il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza (comma 6).

Società partecipate delle pubbliche amministrazioni

La legge di riforma della pubblica amministrazione (articoli [16 e 18 della legge 7 agosto 2015 n. 124](#)) ha previsto una delega per il riordino della disciplina in materia di [partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche](#). In attuazione della delega è stato emanato il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Il testo unico risulta composto:

- da disposizioni introduttive recanti indicazione dell'**oggetto** e dell'**ambito di applicazione** del testo unico (art. 1), formulazione delle definizioni (art. 2), individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3); l'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle società *in house*, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a definire **condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche**, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
- disposizioni in materia di **organi di amministrazione e di controllo** delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: alla *governance* societaria, ai requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e ai compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di **responsabilità** dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14) al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di **procedure di razionalizzazione** periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 25), di gestione del personale (art. 19), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21), di promozione della **trasparenza**.

Sulle disposizioni di delega è intervenuta la [sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016](#), che ne ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** nella parte in cui prevede che il Governo adotta i relativi decreti legislativi attuativi **previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata**. La Corte è giunta a tale conclusione nel presupposto che l'intervento operato dal legislatore statale con l'articolo 18 della legge delega, finalizzato a dettare una disciplina organica delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche, coinvolge, inevitabilmente, profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l'espletamento di funzioni fondamentali. Tale intervento coinvolge anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate, che trova nel

codice civile la sua radice, e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Da qui la "concorrenza" di competenze statali e regionali, disciplinata mediante l'applicazione del principio di leale collaborazione. Ai principi e criteri direttivi il Governo deve dare attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella sede della Conferenza unificata.

La Corte ha precisato di aver circoscritto il proprio scrutinio solo alle disposizioni di delega specificamente impugnate, lasciando fuori le norme attuative. Le eventuali impugnazioni delle norme attuative dovranno tener conto delle concrete lesioni delle competenze regionali, alla luce delle soluzioni correttive che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di apprestare in ossequio al principio di leale collaborazione.

In seguito alla pronuncia della Corte, il 20 marzo 2017 il Governo ha adottato il [decreto legislativo n. 100 del 2017](#), **correttivo** del Testo unico.

Sullo schema di decreto legislativo ([A.G. 404](#)), al fine di sanare il vizio procedurale rilevato dalla pronuncia, il Governo aveva previamente richiesto l'intesa in sede di conferenza unificata, intervenuta il 16 marzo 2017. Le competenti Commissioni di Camera e Senato si sono poi espresse favorevolmente sullo schema il successivo 2 maggio - con alcune condizioni ed osservazioni.

Oltre al **posticipo di termini** per la effettuazione di talune operazioni di ricognizione delle partecipazioni societarie e del personale ed alla **introduzione dell'intesa** in Conferenza unificata per l'adozione di alcuni decreti ministeriali previsti dal T.U. medesimo, tra le **principali modifiche introdotte al Testo unico** ad opera del **decreto correttivo** possono in rapida sintesi segnalarsi le seguenti: - l'attività di autoproduzione di beni e servizi può essere strumentale agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; - sono ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale la produzione di energia da fonti rinnovabili ed, inoltre, è consentito alle università di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche; che, nel caso di partecipazioni regionali o delle province autonome, l'esclusione di singole società dall'applicazione della disciplina può essere disposta dal Presidente della regione o della provincia autonoma; - per le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società viene prevista, a determinate condizioni, la facoltà di riassorbimento del personale già dipendente dalle amministrazioni stesse con rapporto di lavoro a tempo indeterminato; - la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse economico generale fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché tali società abbiano in corso o ottengano l'affidamento del servizio tramite procedure a evidenza pubblica; - resta fermo in ogni caso l'applicazione di quanto previsto per le società in house, ivi compreso il vincolo per tali società che oltre l'80% del fatturato derivi dai compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci; - che ai fini dell'applicazione del criterio del fatturato medio non superiore al milione di euro, il primo triennio rilevante sia il triennio 2017-2019 e, nelle more della prima applicazione di tale criterio, si considerino rilevanti le partecipazioni in società che nel triennio antecedente all'adozione di tali misure abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro.

Atti del Governo

- Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (297)
- Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (297-bis)
- Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (404)

Autorità portuali

Il [D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 169](#), dispone la **riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione** della disciplina concernente le **autorità portuali**, in attuazione dell'articolo 8 della legge 124/2015 - recante una ampia delega per la riorganizzazione complessiva dell'amministrazione dello Stato - ed in particolare della lettera f), che ha per oggetto la disciplina del CONI e delle autorità portuali.

Il provvedimento istituisce **15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP)** che subentreranno alle Autorità portuali cessate, nella proprietà e nel possesso dei beni ed in tutti i rapporti in corso, ivi compresi quelli lavorativi.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 \(303\)](#)

Dirigenza sanitaria

Il [decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171](#), introduce nuove disposizioni in materia di **dirigenza sanitaria** in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 124/2015.

Le norme modificano il sistema vigente di **conferimento degli incarichi** di direttore generale, di direttore sanitario e di direttore amministrativo e, ove previsto dalla legislazione regionale, di direttore dei servizi socio-sanitari delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con l'obiettivo di disciplinare le procedure di **nomina, valutazione e decadenza** in base a principi di trasparenza e di merito.

Il provvedimento attua una parte dell'articolo 11 della delega che prevede una complessiva riforma di tutta la **dirigenza pubblica**.

In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 251 del 2016, che ha dichiarato illegittima la procedura relativa alla delega in oggetto, il Governo ha adottato un **decreto correttivo** ([decreto legislativo 26 luglio 2017, n. 126](#)), sul quale è stata sancita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Le novelle del decreto riguardano, più specificamente, gli incarichi di direttore generale (negli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale), mentre non sono modificate le norme di cui al medesimo D.Lgs. n. 171 sul conferimento degli incarichi di direttore amministrativo, di direttore sanitario e (qualora tale figura sia prevista dalla legislazione regionale) di direttore dei servizi socio-sanitari.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p\), della legge 7 agosto 2015, n. 124 \(305\)](#)
- [Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, di attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera p\), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria \(410\)](#)

Riordino delle Forze di Polizia

La legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) ha previsto, nell'ambito di una delega generale per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica dello Stato (art. 8, comma 1, lett. a)), diversi principi e criteri direttivi volti all'adozione di provvedimenti per un complessivo **riordino** della strutture della **Forze di polizia** che prevedano tra l'altro:

- la **razionalizzazione e il potenziamento** dell'efficacia delle funzioni di polizia, anche con l'obiettivo di realizzare una migliore **cooperazione sul territorio**;
- l'istituzione del **numero unico europeo 112**;
- la riorganizzazione del **Corpo forestale dello Stato**, con eventuale assorbimento dello stesso in altre Forze di polizia;
- la revisione della disciplina in materia di **reclutamento, stato giuridico e progressione di carriera del personale delle Forze di Polizia**.

Razionalizzazione delle Forze di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato

In attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione è stato adottato dapprima il [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177](#) (poi integrato dal [D.Lgs. 228/2017](#)), volto a dare attuazione alla delega nella parte in cui detta principi e criteri direttivi relativi al complessivo **riordino delle Forze di polizia**, alla razionalizzazione, al potenziamento dell'efficacia delle richiamate funzioni e al transito del personale del **Corpo forestale dello Stato** in altre Forze di polizia che assorbe il medesimo Corpo.

Nello specifico con le disposizioni previste nei primi due capi del decreto legislativo (articoli da 1 a 6) si definiscono i **comparti di specialità** assegnati alla Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri e al Corpo della Guardia di finanza, tenendo conto delle competenze nel tempo sviluppate.

Si pongono le basi per la **razionalizzazione dei presidi di polizia**, privilegiando l'impiego della Polizia di Stato nei comuni capoluogo e dell'Arma nel restante territorio. Si afferma la competenza della Guardia di Finanza per l'assolvimento dei **compiti di sicurezza a mare** con contestuale trasferimento al Corpo dei mezzi navali della Polizia di Stato e dell'Arma. Si dettano le disposizioni per la **gestione associata dei servizi strumentali** delle Forze di polizia e per la realizzazione sul territorio nazionale del servizio **numero unico di emergenza europea 112**.

Con un secondo più consistente gruppo di disposizioni contenute nei successivi capi II, III, IV e V (articoli da 7 a 20) si disciplina l'**assorbimento del personale del Corpo forestale dello Stato** e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con la sola eccezione di un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco e alle amministrazioni pubbliche, compreso il Ministero delle politiche agricole e forestali. Al riguardo, si ricorda, infatti, che la legge di delegazione ha stabilito che il transito del personale "nelle altre Forze di polizia" ovvero "in altre amministrazioni pubbliche" possa avvenire solo "in un contingente limitato", coerentemente con il principio che l'assorbimento del Corpo non deve compromettere l'unitarietà e la continuità delle

funzioni dallo stesso si qui assolve. Il riordino non interessa i sei corpi forestali delle regioni e delle province autonome che, previsti dai relativi statuti approvati con norme di rango costituzionale, già attualmente non fanno parte del Corpo forestale dello Stato.

Revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia

L'attuazione dei principi di delega è proseguita con l'adozione [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95](#), in materia di revisione dei ruoli del personale delle Forze di polizia.

L'intervento è correlato al riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate attuato contestualmente dallo [decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 94](#), adottato in attuazione della legge 244/2012.

Il decreto legislativo 95/2017 è articolato in cinque capi i primi quattro relativi alla revisione dei ruoli del personale delle quattro Forze di polizia:

- Capo I: **Polizia di Stato**;
- Capo II: **Arma dei carabinieri**;
- Capo III: **Corpo della Guardia di finanza**;
- Capo IV: **Corpo di polizia penitenziaria**.

Il Capo V reca alcune disposizioni finali, comuni ai quattro corpi.

Complessivamente la riforma ha le seguenti finalità:

- l'adeguamento delle **dotazioni organiche** di ciascun corpo rendendole più vicine alla consistenza effettiva del personale in servizio e rimodulandole nell'ambito dei diversi ruoli;
- la **semplificazione dell'ordinamento**, anche attraverso la rimodulazione e la valorizzazione del percorso formativo e la riduzione dei tempi per la conclusione delle procedure di selezione, anche attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici;
- l'ampliamento delle opportunità di **progressione in carriera** attraverso la valorizzazione del merito e della professionalità, nonché dell'anzianità di servizio;
- l'elevazione del **titolo di studio** per l'accesso alla qualifica iniziale dei ruoli di base, nonché al possesso di titoli di studio universitari per la partecipazione al concorso ovvero per l'immissione in servizio, dopo il corso di formazione iniziale, nelle carriere degli ispettori e dei funzionari e ufficiali;
- l'ampliamento delle **funzioni**, in particolare, per il personale con qualifica e gradi apicali del ruolo degli agenti e assistenti, dei sovrintendenti e degli ispettori, con il conseguente intervento sui trattamenti economici connessi alle nuove funzioni e responsabilità;
- l'adeguamento, in particolare, delle **carriere** degli ispettori e dei funzionari e ufficiali, attraverso la loro qualificazione professionale, rispettivamente, direttiva e dirigenziale, conseguente al potenziamento delle funzioni;
- l'adeguamento della disciplina della **dirigenza** e dei relativi trattamenti economici, con il superamento di alcuni istituti risalenti nel tempo.

Per quanto riguarda, in particolare, le dotazioni organiche, esse sono rideterminate come segue:

- Polizia di Stato: da 117.291 a 106.242 unità (forza effettiva 101.980);
- Arma dei carabinieri: da 117.930 a 117.800 (di cui 7.178 provenienti dal Corpo forestale dello Stato);
- Corpo della Guardia di finanza: da 68.130 a 62.791 unità;
- Corpo di polizia penitenziaria: da 45.262 a 41.274 unità (forze effettive 38.744).

Sono stati altresì destinati (articolo 7, comma 1, DL 148/2017) i risparmi conseguenti al transito del personale del Corpo forestale ad altre amministrazioni, all'attuazione della revisione dei ruoli delle Forze di polizia. Altre risorse - corrispondenti alle facoltà assunzionali del Corpo forestale non impiegate - sono state destinate alla medesima finalità, nonché all'incremento delle facoltà assunzionali per l'Arma dei carabinieri, la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria e il Corpo della Guardia di finanza e all'assunzione straordinaria per la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri e la Polizia penitenziaria.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato \(306\)](#)

Semplificazione procedimenti amministrativi

Il [DPR 12 settembre 2016, n. 194](#), adottato in attuazione della legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche (art. 4, L. n. 124/2015), ha introdotto norme per la **semplificazione** e l'**accelerazione** di **procedimenti amministrativi** riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La semplificazione ed accelerazione sono attuate attraverso due strumenti: la **riduzione dei termini** dei procedimenti e l'esercizio di un **potere sostitutivo** da parte del **Presidente del Consiglio** in caso di mancato rispetto dei termini.

I **procedimenti** interessati sono quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per l'**individuazione dei progetti** cui applicare le disposizioni di accelerazione, si procede in una prima fase alla segnalazione alla Presidenza del Consiglio di una serie di progetti, che spetta agli enti territoriali entro il 31 gennaio di ciascun anno. La Presidenza del consiglio può comunque, entro il 28 febbraio, segnalare ulteriori progetti.

In una seconda fase, entro il 31 marzo, si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, all'individuazione "in concreto" dei singoli progetti cui si applicano le disposizioni di semplificazione ed accelerazione.

Con i medesimi decreti del Presidente del consiglio possono **essere ridotti i termini di conclusione** dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini ordinari.

In caso di inutile decorso del termine, eventualmente ridotto, il **Presidente del Consiglio può sostituirsi direttamente** all'amministrazione inadempiente, adottando i relativi atti, **oppure, previa delibera del Consiglio dei ministri, può delegare** il potere sostitutivo **ad un diverso soggetto**, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento.

Viene poi disciplinato l'esercizio del **potere sostitutivo** nei casi in cui l'intervento coinvolga le **competenze delle regioni e degli enti locali**.

Il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera".

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il sindaco.

Negli altri casi, quando l'intervento coinvolge le competenze delle regioni e degli enti locali la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa a una previa intesa in sede di Conferenza unificata (ferma restando l'esclusione nei casi di sussistenza di un preminente interesse nazionale).

Atti del Governo

- Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (309)

Riforma del processo contabile

Il [decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174](#) reca il codice della giustizia contabile predisposto in attuazione dell'[articolo 20 della legge n. 124 del 2015](#) di riforma della pubblica amministrazione. Il codice provvede al riordino e alla ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte, organizzando in un testo unitario un insieme di norme stratificatosi nel tempo e coordinandole con i principi generali stabiliti dalla disciplina del codice processuale civile.

In particolare il codice provvede a: adeguare la normativa vigente alla giurisprudenza costituzionale e delle giurisdizioni superiori; prevedere l'interruzione del termine di prescrizione di 5 anni delle azioni esperibili dal pubblico ministero; elevare il limite massimo dell'addebito (da 5.000 a 10.000 euro) per il rito monitorio, previsto per i fatti dannosi di lieve entità; introdurre un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che consente la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato; riordinare la fase dell'istruttoria; unificare le disposizioni vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale; integrare le disposizioni vigenti con le norme del codice di procedura civile su specifici aspetti dettagliatamente indicati; ridefinire la disciplina delle impugnazioni, nonché le disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, attribuendo al pubblico ministero la titolarità di agire e resistere in giudizio innanzi al giudice civile dell'esecuzione.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante il codice della giustizia contabile \(313\)](#)

L'autonomia del CIP

La **L. 124/2015** ha conferito una delega al Governo concernente, fra l'altro, il riconoscimento delle peculiarità dello sport per persone affette da disabilità e lo "scorporo" del CIP dal CONI, con conseguente trasformazione dello stesso in **ente autonomo di diritto pubblico**. La delega ha previsto, inoltre, che il CIP doveva utilizzare per le sue attività parte delle risorse finanziarie del CONI e avvalersi per le attività strumentali di CONI Servizi spa, secondo modalità stabilite in apposito contratto di servizio, e che il personale in servizio presso il CIP transitava in CONI Servizi spa.

In attuazione, il 19 ottobre 2016 è stato presentato alle Camere lo **schema di d.lgs. n. 349**, recante una disciplina simmetrica, per la maggior parte delle previsioni, a quella prevista per il CONI dal **d.lgs 249/1999**.

La VII Commissione della Camera ha espresso **parere favorevole con una osservazione** il 6 dicembre 2016.

Lo schema è stato approvato definitivamente dal **Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2017**.

E' stato quindi **pubblicato in Gazzetta Ufficiale** il **D.Lgs. 27 febbraio 2017, n. 43**.

In particolare, il **d.lgs. 43/2017** dispone che il CIP è posto sotto la **vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri** e il **controllo della Corte dei conti** ed è dotato di **autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio**. Lo statuto, adottato a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio nazionale, su proposta della giunta nazionale, deve essere approvato con DPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Esso disciplina l'organizzazione periferica del CIP.

Il Comitato – che si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo paralimpico internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal **Comitato Paralimpico Internazionale (IPC)** – è la **Confederazione delle Federazioni Sportive Paralimpiche (FSP)** e delle **Discipline Sportive Paralimpiche (DSP)** da esso riconosciute. Al CIP partecipano, altresì, le **Federazioni Sportive Nazionali e le Discipline Sportive Associate riconosciute dal CONI**, le cui **attività paralimpiche** sono state **già riconosciute dal CIP (FSNP e DSAP) alla data di entrata in vigore della L. 124/2015**.

Le specifiche **finalità** del CIP concernono:

- l'organizzazione ed il potenziamento dello sport paralimpico nazionale, e, in particolare, la preparazione degli **atleti paralimpici**, e l'approntamento dei mezzi idonei per le **Paralimpiadi** e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali paralimpiche;
- l'adozione – anche d'intesa con la Sezione per la vigilanza e il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive del **Comitato tecnico sanitario**, istituito ai sensi dell'art. 2 del DPR 44/2013 – di **misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze** che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti paralimpici;
- la promozione della massima **diffusione della pratica sportiva per i disabili**, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province autonome;

- la promozione di iniziative **contro** ogni forma di **discriminazione e violenza nello sport**.

Sono **organi** del CIP il consiglio nazionale, la giunta nazionale, il presidente, il segretario generale, il collegio dei revisori dei conti. Gli organi durano in carica **4 anni**. I componenti che assumono le funzioni nel corso del quadriennio restano in carica fino alla scadenza dell'organo di appartenenza.

Il **presidente e i componenti della giunta nazionale** – ad eccezione dei membri italiani del Comitato paralimpico internazionale – **non possono restare in carica per più di due mandati**. Un terzo mandato è consentito solo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Il computo dei mandati si effettua a decorrere dal mandato successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Si tratta di una disciplina che è oggetto di modifica da parte dell'A.S. 361-B (v. [l'apposito tema](#)).

Il CONI ed il CIP possono stipulare convenzioni per la gestione comune di attività istituzionali, tra cui quelle in materia di prevenzione e repressione del *doping* e di giustizia sportiva.

I **mezzi finanziari** per l'espletamento delle attività del CIP sono stabiliti, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con DPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che determina la parte delle risorse finanziarie, attualmente in disponibilità o attribuite al CONI, da destinare al CIP.

Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti

Il legislatore ha inserito la **valutazione dei dipendenti pubblici** tra le **materie di riforma della pubblica amministrazione** previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi.

In particolare, la delega prevista dall' [art. 17, comma 1, lett. r\)](#), della [L. 124/2015](#) reca i seguenti **principi e criteri direttivi**: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega il Governo ha adottato il **decreto legislativo n. 74 del 2017**, diretto a riordinare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, dopo aver acquisito il [parere](#) delle competenti commissioni parlamentari ([A.G. 391](#)). Il decreto ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito. Oltre che coordinare ed adeguare le disposizioni del D.Lgs. n. 150 del 2009 alle modifiche sul quadro normativo intervenute nel corso della legislatura ad opera del DPR 105/2016 e del successivo decreto ministeriale sugli OIV, il decreto prevede ulteriori novità.

In relazione agli **effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della performance**, si stabilisce che il rispetto delle disposizioni in materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini:

- delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance;
- del riconoscimento delle progressioni economiche;
- dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale;
- del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la valutazione negativa della performance, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il **ciclo di gestione della performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli **obiettivi generali**, che identificano, in coerenza con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo

- politico-amministrativo;
- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo **parere vincolante dell'OIV**;
 - riconosce **forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali** nei processi di valutazione della performance organizzativa;
 - stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
 - al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
 - riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;
 - introduce un **nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance**. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti**, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la **partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative**, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso **comunicazioni dirette** all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i **sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti** che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli **OIV** ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il **parere preventivo vincolante sul sistema** di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di **monitorare l'andamento della performance** rispetto agli obiettivi programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;
- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Per quanto concerne le altre funzioni già spettanti agli organismi, si stabilisce che gli

OIV esercitano i compiti attribuiti (in particolare, la validazione della relazione sulla performance), **tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali** per i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei **risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione** e dei dati e delle elaborazioni fornite dall'amministrazione.

In relazione alle **modalità di nomina**, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r\), della legge 7 agosto 2015, n. 124 \(391\)](#)

La delega per il TU dei servizi pubblici locali

Nell'ambito del programma di riforme della pubblica amministrazione, approvato con la legge n. 124 del 2015, il Parlamento aveva delegato il Governo a **riordinare la intera disciplina dei servizi pubblici locali** d'interesse economico generale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di concorrenza, adeguatezza, sussidiarietà, anche orizzontale, proporzionalità e in conformità alle direttive europee ([art. 19 della legge 124/2015](#)). In sede di attuazione della delega legislativa era prevista altresì la necessità di prevedere:

- incentivi e meccanismi di **premierità** per gli enti locali che favoriscono **l'aggregazione delle attività** e delle gestioni;
- criteri per la definizione dei **regimi tariffari** che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese;
- modalità di **tutela degli utenti**, inclusi strumenti di tutela non giurisdizionale e forme di consultazione e partecipazione diretta;
- distinzione tra le **funzioni di regolazione e controllo** e le **funzioni di gestione dei servizi**, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche;
- revisione della disciplina dei **regimi di proprietà e gestione delle reti**, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;
- attribuzione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi **livelli di governo e le autorità indipendenti**;
- strumenti per la **trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio**;
- **strumenti di rilevazione**, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici, industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- revisione delle **discipline settoriali** ai fini di un coordinamento con la disciplina generale in materia di affidamento dei servizi.

In attuazione della delega, il Governo ha trasmesso alle Camere uno **schema di decreto** legislativo recante il **Testo unico sui servizi pubblici** di interesse economico ([Atto del Governo n. 308](#)). Come rilevato nella relazione illustrativa, l'obiettivo dello schema era dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è "il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara". Dopo l'espressione dei pareri della Camere sullo schema di decreto è intervenuta la [sentenza della Corte Costituzionale n. 251 del 2016](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di delega nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base del parere, anziché dell'intesa, della Conferenza Stato-regioni. Il provvedimento di riforma non è stato quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Atti del Governo

Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (308)

La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015

In attuazione della legge di riforma della p.a. era stato trasmesso al Parlamento, nella XVII legislatura, lo schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza (A.G. 328), che disponeva, in primo luogo l'articolazione del "sistema della dirigenza pubblica" nei tre ruoli della **dirigenza statale, regionale e locale**, ai quali si accede tramite procedure di reclutamento e requisiti omogenei, cui si affianca il ruolo della **dirigenza delle autorità indipendenti**.

Sullo schema di decreto legislativo di riforma erano stati espressi i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Il testo non è stato poi approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Nel testo di riforma i ruoli della dirigenza regionale e locale erano istituiti previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Erano **esclusi** dall'applicazione della nuova disciplina i dirigenti scolastici e i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale.

Veniva sancito il principio in base al quale la **qualifica dirigenziale** è unica e ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, può ricoprire qualsiasi **incarico dirigenziale**. La distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia viene quindi superata, attribuendo alle amministrazioni pubbliche la facoltà di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra **incarichi dirigenziali generali** e altri incarichi dirigenziali.

Era contestualmente disposta, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la realizzazione di una **banca dati** contenente l'elenco degli uffici dirigenziali, dei titolari di incarichi, del relativo *curriculum vitae* e percorso professionale.

Il provvedimento disponeva, al contempo, l'istituzione delle **Commissioni per la dirigenza statale** (entro 90 giorni), **regionale e locale** (previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali), cui sono attribuite funzioni che investono, tra le altre, le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la definizione di criteri generali per l'assegnazione degli incarichi e la relativa valutazione.

Alla dirigenza pubblica si accedeva mediante le due modalità del **corso-concorso** e del **concorso**, salvo il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo interveniva quindi sull'assetto e sulle funzioni della **Scuola nazionale dell'amministrazione** (SNA), di cui è disposta la trasformazione in **agenzia**, operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e soggetta al controllo della corte dei conti. Alla SNA competono, in particolare, funzioni di

reclutamento e di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, anche avvalendosi di istituzioni nazionali ed internazionali.

Specifiche disposizioni erano dettate relativamente alla **formazione dei dirigenti**, tenuti a frequentare corsi di formazione (organizzati o approvati dalla SNA) per un numero di ore definito dal regolamento di attuazione.

Gli incarichi dirigenziali erano sempre conferiti mediante **procedura comparativa con avviso pubblico**, ad eccezione dell'assegnazione del primo incarico e di quanto previsto ai fini della procedura per i dirigenti privi di incarico. Ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale, l'amministrazione definisce i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali fissati dalle istituende Commissioni per la dirigenza pubblica, regionale e locale. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali non generali la scelta dell'amministrazione è comunicata alle Commissioni che, entro 15 giorni, possono rilevare il mancato rispetto dei requisiti e dei criteri fissati. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali generali le suddette Commissioni selezionano una *short list* di candidati ritenuti più idonei in base ai richiamati criteri generali.

Veniva mantenuta la possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a **soggetti esterni** alle pubbliche amministrazioni individuando limiti massimi.

Quanto alla **durata** degli incarichi dirigenziali, veniva previsto il termine di 4 anni, rinnovabile di ulteriori 2 anni, a condizione che il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva e con decisione motivata dell'amministrazione, per una sola volta; successivamente, viene svolta la procedura comparativa con avviso pubblico, cui può partecipare il dirigente già titolare dell'incarico salvo il caso di uffici a rischio di corruzione per i quali la legge già richiede il rispetto del principio della rotazione.

Alla scadenza di ogni incarico il dirigente rimaneva iscritto al ruolo ed è collocato in disponibilità fino all'attribuzione di un nuovo incarico. Una disciplina specifica viene introdotta per i **dirigenti privi di incarico**: essi hanno l'obbligo di partecipare, ogni anno, ad almeno 5 procedure comparative per le quali abbiano i requisiti; decorso un anno le amministrazioni possono conferire direttamente incarichi dirigenziali per i quali essi abbiano i requisiti; qualora sia decorso un anno senza incarico nell'anno successivo, ai fini del trattamento economico, sono ridotti di un terzo le parti fisse. Decorso 2 anni dal collocamento in disponibilità, il Dipartimento per la funzione pubblica provvede a collocarli direttamente presso le amministrazioni in cui vi siano posti disponibili, ove ne abbiano i requisiti; viene previsto che, in caso di rifiuto, il dirigente decade dal ruolo. Le amministrazioni possono altresì attribuire ai dirigenti privi di incarico, con il loro consenso, funzioni di supporto senza il conferimento di incarichi dirigenziali e retribuzioni aggiuntive. In ogni caso, i dirigenti privi di incarico possono in ogni momento formulare richiesta di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali.

Venivano inoltre elencati una serie di fattori che vengono in rilievo ai fini della **valutazione dei dirigenti**. Tra questi, in particolare: la capacità di gestione delle risorse umane assegnate alla struttura e di controllo e valutazione sulle presenze e sull'apporto motivazionale di ciascun dipendente; la tempestiva individuazione di fattori di rischio; la garanzia di trasparenza; l'individuazione di metodologie migliorative e coinvolgenti l'utenza nella valutazione dell'operato della struttura.

Il provvedimento individuava ulteriori ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi dirigenziali, che possono dare luogo alla **revoca** dell'incarico dirigenziale.

Veniva affidato al decreto legislativo da adottare entro il 28 febbraio 2016, in

attuazione della medesima legge 124/2015 (art. 17), in materia di pubblico impiego, l'individuazione delle forme di controllo sulle **modalità** con cui i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali generali esplicano il proprio **potere sindacatorio e di controllo** sull'attività dei dirigenti e di periodica verifica del raggiungimento dei risultati dell'ufficio. In tale quadro, sono altresì definite le modalità di controllo sull'attuazione del programma da parte del segretario generale dei ministeri (in cui è presente tale figura), dei titolari di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, dei dirigenti generali.

Era inoltre enunciato il principio di non derogabilità delle disposizioni del decreto legislativo da parte di contratti o accordi collettivi.

In sede di **prima attuazione**, era prevista l'iscrizione di diritto ai ruoli della dirigenza tutti i dirigenti a tempo indeterminato facenti parte delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica di prima fascia, il conferimento dell'incarico avviene, in misura non inferiore al 30 per cento delle relative posizioni, ai dirigenti di prima fascia facenti parte dei ruoli dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Gli incarichi dirigenziali sono disciplinati dalla normativa vigente fino alla definizione dei criteri generali da parte delle Commissioni.

Il provvedimento dettava inoltre disposizioni finalizzate, da una parte, a prevedere, nell'ambito dei contratti collettivi, una graduale convergenza del **trattamento economico** fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni; viene stabilito, in particolare, che il trattamento economico accessorio deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente e la parte collegata ai risultati almeno il 30 per cento (60 e 40 per cento per i titolari di incarichi dirigenziali generali). La retribuzione di posizione deve essere interamente correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la **dirigenza degli enti locali**, era disposto il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali (a decorrere dall'effettiva costituzione del ruolo della dirigenza locale e fatti salvi, fino alla naturale scadenza, gli incarichi in essere), che confluiscono nel ruolo della dirigenza locale; gli attuali segretari comunali e provinciali vengono assunti dalle amministrazioni che conferiscono loro incarichi dirigenziali nei limiti delle dotazioni organiche. Norme specifiche sono altresì dettate in sede di prima applicazione nonché per coloro che appartengono alla fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate al 28 agosto 2015.

Era previsto, al contempo, l'obbligo per gli enti locali di nominare un **dirigente apicale** cui affidare compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale; le città metropolitane e i comuni con più di 100.000 abitanti possono, in alternativa, nominare un **direttore generale** e affidare il controllo della legalità e la funzione rogante ad un dirigente iscritto nei ruoli della dirigenza. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a comunità montane) era stabilito l'obbligo di gestire in forma associata la funzione di direzione apicale.

Atti del Governo

- Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica (328)

Le modifiche al TU del pubblico impiego

Il **decreto legislativo n.75 del 2017** ha modificato in più parti il **Testo unico del pubblico impiego** (**decreto legislativo n.165/2001**), con l'obiettivo di ridefinire alcune importanti regole del lavoro pubblico.

Viene introdotto il **Piano triennale dei fabbisogni**, allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. Nell'ambito del Piano le amministrazioni curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. Il Piano deve essere accompagnato dall'indicazione delle risorse finanziarie destinate alla sua attuazione.

Per quanto riguarda il **reclutamento**, viene innanzitutto stabilito un limite alla percentuale di idonei delle graduatorie dei concorsi pubblici (massimo il 20% dei posti messi a concorso) e si valorizzano il titolo di dottore di ricerca e la conoscenza della lingua inglese nei concorsi pubblici.

Specifiche disposizioni sono volte al **superamento del precariato**. In particolare, si prevede che le P.A. possono indire nuove procedure concorsuali, nella misura del 50% dei posti disponibili, per i lavoratori con contratti di lavoro flessibile (che abbiano avuto accesso alla P.A. a seguito di procedura concorsuale) e con un'anzianità di almeno tre anni negli ultimi otto. Allo scopo di valorizzare il personale interno è stata prevista la possibilità di progressioni interne attraverso procedure selettive riservate nel triennio 2018-2020 sul 20% dei posti disponibili, fermi restando il titolo di studio e la valutazione positiva come titolo di preferenza. Viene stabilito, a regime, il divieto per le pubbliche amministrazioni di stipulare contratti di collaborazione.

Vengono introdotte misure di sostegno per la **disabilità nel lavoro pubblico**, con l'istituzione di una Consulta nazionale presso il Dipartimento della funzione pubblica. Il monitoraggio sulle quote di riserva delle persone disabili, da parte della Consulta nazionale, viene estesa anche alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e del dovere.

In materia di contrattazione vengono chiariti gli ambiti di competenza della **contrattazione collettiva** e il rapporto tra questa e la legge.

Viene stabilito che la quota prevalente delle risorse complessivamente destinate al **trattamento accessorio** vada devoluta al trattamento collegato alla performance (organizzativa e non più individuale).

Viene riformato il **procedimento disciplinare**, con l'estensione delle procedure accelerate a tutti i casi di flagranza, l'unificazione del procedimento in capo all'Ufficio per i procedimenti disciplinari, la previsione che la violazione dei termini e delle altre disposizioni meramente procedurali non determinano la decadenza dall'azione disciplinare e l'invalidità della sanzione irrogata, la previsione della espressa perentorietà del termine (120 giorni) per la conclusione dei procedimenti.

Viene istituito il **Polo unico per le visite fiscali** che regola il nuovo esercizio delle funzioni di accertamento medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia da parte dell'INPS.

Documento unico di circolazione

Il [decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#), sulla *Razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, finalizzata al rilascio di un documento unico*, ha previsto che la **carta di circolazione** costituisca il **documento unico di circolazione dei veicoli** e che sia pertanto **soppresso** il **certificato di proprietà**, attuando quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera d) e 5 della legge 124/215. Per approfondire si veda il [focus](#) relativo nell'area Trasporti e comunicazioni.

Riordino delle camere di commercio

Il [decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219](#) ha attuato la delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 10 della legge n. 124 del 2015. La delega, nell'ambito della riforma complessiva della pubblica amministrazione, mira ad un articolato riordino del sistema delle camere di commercio. Il provvedimento introduce una serie di importanti novità con particolare riguardo alle funzioni delle camere di commercio, all'organizzazione dell'intero sistema camerale e alla sua *governance* complessiva.

Il decreto legislativo ha dato attuazione ad una serie di principi contenuti nella legge delega. Tra questi si ricordano:

- l'obbligo di accorpamento delle camere di commercio al fine di ridurre il numero delle camere stesse ad un massimo di 60;
- la delimitazione delle competenze camerali evitando duplicazioni e sovrapposizioni con competenze di altri enti;
- la riduzione delle unioni regionali;
- la previsione di una gratuità delle cariche degli organi diversi dai revisori contabili delle camere di commercio, delle unioni regionali e delle aziende speciali.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura \(327-bis\)](#)
- [Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura \(327\)](#)

La revisione dell'organizzazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Nella XVII legislatura sono state apportate importanti modifiche all'ordinamento del Corpo dei vigili del fuoco in attuazione di una **delega** prevista dalla legge di **riforma della pubblica amministrazione** (la L. 124/2005, c.d. legge Madia).

L'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato. In particolare, il comma 1, lett. a), del citato articolo, ha conferito una specifica delega per l'ottimizzazione dell'efficacia delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, mediante modifiche al D.Lgs. 139/2006, in relazione alle funzioni e ai compiti del personale permanente e volontario del medesimo Corpo e conseguente revisione del D.Lgs. 217/2005 (ordinamento del personale), anche con soppressione e modifica dei ruoli e delle qualifiche esistenti ed eventuale istituzione di nuovi appositi ruoli e qualifiche, con conseguente rideterminazione delle relative dotazioni organiche.

Inoltre, la medesima disposizione di delega ha previsto, un complessivo riordino delle Forze di polizia e, in tale ambito, la riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato, anche attraverso il suo eventuale assorbimento in altra Forza di polizia. In tal caso, la delega ha fatto salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire, in caso di assorbimento, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse.

In ordine di tempo, in attuazione della delega è stato emanato prima il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 che ha disposto l'assorbimento del personale del **Corpo forestale dello Stato** e delle relative funzioni nell'Arma Carabinieri, con un contingente limitato da assegnare alla Polizia di Stato, alla Guardia di finanza, e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. A quest'ultimo sono state trasferite inoltre le competenze del Corpo forestale in materia di **lotta** attiva contro gli **incendi boschivi** e di **spegnimento con mezzi aerei**.

Successivamente, è intervenuto il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97 che ha operato una ampia revisione della normativa che disciplina il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: viene previsto il **riassetto delle strutture organizzative** del Corpo, disciplinate le **funzioni e i compiti** in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e incendi boschivi, e viene modificato l'**ordinamento del personale** per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale.

Organizzazione del Corpo

Per quanto riguarda l'ordinamento generale del Corpo si è rimarcata la collocazione del Corpo nell'ambito del **Ministero dell'interno** facendo riferimento alle funzioni di soccorso pubblico, anti-incendio, difesa civile, affidate a tale dicastero dal decreto legislativo 300/1999, recante la riforma dell'organizzazione del Governo.

Viene modificata l'articolazione delle strutture periferiche del Corpo con l'introduzione della previsione che le **direzioni regionali** possano essere altresì **interregionali**, istituzionalizzando così una situazione di fatto di alcune realtà territoriali esistenti (come la direzione interregionale del Veneto e del Trentino-Alto Adige). Inoltre, sono aboliti i comandi provinciali, sostituiti da **comandi sub-regionali**, in linea con l'evoluzione della riforma degli enti locali in atto.

Relativamente al personale, permane la distinzione del personale del Corpo nazionale in permanente e volontario, e viene riformulata come distinzione tra personale di ruolo e volontario, sancendo, inoltre, la sovraordinazione del primo sul

secondo negli interventi di soccorso. Riguardo al **personale volontario**, viene ribadito il suo carattere "esterno" dal punto di vista lavorativo, stabilendo che esso rimanga escluso dalla disciplina dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, dettata dal decreto legislativo n. 81 del 2015. Nel contempo sono state introdotte misure per agevolare il passaggio di ruolo del personale volontario (vedi oltre).

Viene, inoltre, abolita la previsione degli appositi elenchi provinciali di personale volontario sostituiti da **elenchi** distinti in due tipologie, per le necessità da un lato dei distaccamenti volontari, dall'altro delle strutture centrali e periferiche.

La richiesta di istituzione dei due albi era contenuta nella risoluzione approvata alla unanimità dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera, nella seduta del **18 gennaio 2017**, (n. 8-00217). La risoluzione aveva avuto origine dal testo unificato delle risoluzioni 7-00511 Plangger, 7-00781 Mucci, 7-00799 Piccione, 7-01091 Cozzolino, 7-01117 Fiano e 7-01133 La Russa.

Per quanto riguarda le **funzioni** del CNVF, la riforma incide in primo luogo sulla prevenzione incendi, ed in particolare sull'attività di **certificazione antincendi** di imprese e attività, adeguandola alla complessa evoluzione normativa della materia (si fa riferimento infatti non più al certificato di prevenzione incendi bensì alle procedure di prevenzione incendi che comprendono sia il certificato, sia gli altri atti e provvedimenti di prevenzione).

Diverse modifiche e integrazioni sono previste in relazione alla funzione di soccorso pubblica, tra cui la previsione che il Corpo nazionale possa collaborare alla redazione dei **piani di emergenza comunali e di protezione civile** su istanza degli enti locali e delle regioni di apposite convenzioni che prevedano il rimborso delle spese sostenute dal Corpo (possibilità già prevista dal DL 101/2013, art. 7-bis).

Inoltre, vengono introdotte le modifiche conseguenti al trasferimento in capo al CNVF delle competenze del Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli **incendi boschivi** e di spegnimento con **mezzi aerei** (ad opera del D.Lgs. 177/2016).

Sono introdotte disposizioni che incidono anche sull'attività di **formazione** del Corpo che nella disciplina previgente era associata prevalentemente alla prevenzione degli incendi: essa ora assume una valenza di carattere più generale con una collocazione autonoma a fianco delle altre funzioni istituzionali. Viene, dunque, valorizzata l'attività di formazione svolta dal Corpo, sia interna, sia esterna, nell'ottica della diffusione della cultura della sicurezza, e principalmente della **sicurezza nei luoghi di lavoro**.

In materia di sicurezza sul lavoro si ricorda l'introduzione, da parte del DL 93/2013, di alcune modifiche al decreto legislativo n. 81 del 2008, in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, al fine sia di includere anche il Corpo dei vigili del fuoco nella specifica disciplina riservata alle Forze di polizia e alle Forze armate in materia di regole tecniche per la realizzazione, il funzionamento e il trattamento dei dati, del Sistema informativo per la prevenzione nei luoghi di lavoro (SINP), sia di consentire al Corpo l'effettuazione in proprio delle verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro, nonché delle attività di formazione e di abilitazione del proprio personale

all'utilizzo delle attrezzature stesse.

Ordinamento del personale

Anche l'ordinamento del personale è stato ampiamente modificato.

Da segnalare l'aumento dei **posti riservati al personale volontario** per i concorsi per l'assunzione dei vigili del fuoco che viene elevata dal 25 al 35%, specificando, altresì, che essa opera in favore del personale volontario che, alla data di indizione del bando di concorso, sia iscritto negli appositi elenchi da almeno tre anni e abbia effettuato non meno di 120 giorni di servizio.

Riserve di posti sono previste anche in favore del personale volontario in possesso dei requisiti prescritti, nelle procedure per l'accesso ai ruoli dei direttivi, dei direttivi medici, dei direttivi ginnico-sportivi e per l'accesso a ruoli non dirigenti e non direttivi.

Inoltre, sono state rimodulate le procedure di progressione di carriera del personale. Da segnalare l'ampliamento della **dotazione organica** del Corpo, da 36.691 a 37.481 unità, che tiene conto del transito di alcune unità dal Corpo forestale al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si tratta di 390 unità di personale transitate al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in ruoli speciali antincendio boschivo (AIB) ad esaurimento. Successivamente, la dotazione organica è stata ulteriormente incrementata di 300 unità del ruolo dei vigili del fuoco (L. 205/2017, art. 1, comma 289).

Fondo per l'operatività del soccorso pubblico

Il D.Lgs. 97/2017 ha istituito, a partire dall'anno 2017, il Fondo per l'operatività del soccorso pubblico per valorizzare i compiti di natura operativa svolti in tale ambito dai Vigili del Fuoco, e le peculiari condizioni di impiego del personale del Corpo conseguenti appunto alla revisione ordinamentale operata dal medesimo D.Lgs. 97.

Il nuovo Fondo è posto nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, nell'ambito del programma di spesa "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" (D.Lgs. 97/2015, art. 15, comma 1).

Al Fondo è assegnata una dotazione di 39,7 mln per il 2017 e 81,730 mln dal 2018; a questi sono da attribuirsi ulteriori importi da determinarsi con proprio decreto da parte del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia. In attuazione di tale disposizione è stato adottato il decreto interministeriale 17 novembre 2017 che ha incrementato la dotazione del fondo (rispettivamente per 19,3 e 21,3 mln) e che risulta pertanto di 59 mln per il 2017 e di 103,3 mln dal 2018.

La ripartizione del fondo è stata operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2018. Le categorie interessate dalle misure economiche sono il personale non direttivo e non dirigente ed il personale direttivo del comparto autonomo di negoziazione "Vigili del fuoco e soccorso pubblico".

Nella tabella che segue sono sintetizzate le modalità di riparto del Fondo (gli importi sono in milioni di euro e sono comprensivi degli oneri previdenziali ed erariali a carico dello Stato).

Art.	Utilizzo	Decorrenza	2017	2018
2, co. 2	Voce retributiva accessoria fissa e continuativa e incremento delle indennità di rischio e mensile	dal 1.10.2017	22 (max)	87
2, co. 1, lett. b)	Finanziamento di ulteriori interventi di riordino delle carriere e dei ruoli del CNVVF	dal 1.1.2018		16,03
2, co. 3	Incremento della retribuzione accessoria	solo anno 2017	37 (min)	
Totale			59	103,03

Focus

- [L'ordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco aggiornato a 19 febbraio 2018](#)

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, concernente le funzioni e i compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché al decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217, concernente l'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e altre norme per l'ottimizzazione delle funzioni del Corpo nazionale dei vigili del fuoco \(394\)](#)

L'ordinamento del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Quadro normativo

Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco (CNVF) è regolato, per quanto riguarda organizzazione generale, funzioni e compiti, principalmente dal **decreto legislativo 139/2006**.

L'assetto organizzativo è definito in dettaglio da una serie di regolamenti, quali il DPR 398/2001 (art. 6, organizzazione del Dipartimento dei vigili del fuoco del soccorso pubblico e della difesa civile), DPR 314/2002 (organizzazione degli uffici periferici), DPR 85/2005 (dotazioni organiche del personale).

Il **decreto legislativo 217/2005** reca l'ordinamento del personale e la sua articolazione in ruoli e qualifiche.

Una ampia revisione dell'assetto del CNVF è stata operata dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97, che ha modificato sia il D.Lgs. 139/2006, sia il D.Lgs. 217/2005.

Organizzazione

Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è la struttura dello Stato preposta ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, il servizio di **soccorso pubblico** e di **prevenzione ed estinzione degli incendi**, compresi quelli dei boschi. Inoltre, il Corpo è componente fondamentale del servizio nazionale di protezione civile. Il Corpo è una struttura ad **ordinamento civile** ed è incardinata nel **Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile** del **Ministero dell'interno**, che ha la responsabilità dello svolgimento delle funzioni e delle attività del Corpo (D.Lgs. 139/2006, art. 1).

Il Dipartimento, articolato in direzioni centrali ed uffici, costituisce l'organizzazione al livello centrale ed è presieduto dal Capo dipartimento, mentre al vertice del Corpo nazionale è posto il Capo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con la qualifica di dirigente generale, figura distinta dal Capo dipartimento (D.Lgs. 139/2006, artt. 2 e 3).

L'**organizzazione periferica** (D.Lgs. 139/2006, art. 2) è costituita da:

- direzioni regionali o interregionali;
- comandi istituiti in ambito sub-regionale;
- distretti, distaccamenti permanenti e volontari e posti di vigilanza;
- reparti e nuclei speciali.

Un regime a parte è previsto per la regione Valle d'Aosta e per le province autonome di Trento e Bolzano dove la materia è disciplinata dai rispettivi statuti speciali (D.Lgs. 139/2006, art. 5).

Ordinamento del personale

Nel 2005 il **rapporto di impiego** del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ad esclusione dei volontari, è passato dal regime privatistico, cui era sottoposto fin dal 1993, a quello di **diritto pubblico** (L. 252/2004). In tal modo

l'ordinamento dei vigili del fuoco è stato allineato a quello del personale di altri corpi dello Stato, tra cui quelli afferenti al comparto sicurezza-difesa (Forze di polizia e Forze armate).

Successivamente, in attuazione della medesima legge di riforma è stato emanato il decreto legislativo 217/2005 (poi modificato dal D.Lgs. 97/2017), che disciplina i contenuti del rapporto di impiego del personale del CNVF, quali la strutturazione dei ruoli, delle qualifiche e dei meccanismi retributivi in analogia a quella delle Forze dell'ordine.

Il personale del CNVF è strutturato in due categorie: **personale di ruolo** e **personale volontario** (D.Lgs. 139/2006, art. 6).

Solamente il rapporto d'impiego del personale di ruolo è disciplinato in regime di diritto pubblico.

Il personale volontario è iscritto in appositi **elenchi**, distinti in due tipologie: per le necessità dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale e per le necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo. Il solo personale volontario iscritto nel secondo degli elenchi può essere oggetto di eventuali assunzioni in deroga, con conseguente trasformazione del rapporto di servizio in rapporto di impiego con l'amministrazione.

Il personale non dirigente del CNVF che espleta funzioni tecnico-operative è diviso in tre **ruoli**, a loro volta divisi in qualifiche: a) ruolo dei vigili del fuoco; b) ruolo dei capi squadra e dei capi reparto; c) ruolo degli ispettori e dei sostituti direttori antincendi (D.Lgs. 217/2005, art. 1).

Una disciplina a parte è riservata per i ruoli dei direttivi e dei dirigenti, così come sono previsti due procedimenti negoziali: uno per il personale non dirigente e uno per il personale direttivo e dirigente.

Funzioni e compiti

L'attività di **prevenzione degli incendi** costituisce una delle principali funzioni svolte istituzionalmente dal Corpo dei vigili del fuoco.

La prevenzione è definita dalla legge quale funzione di preminente interesse pubblico diretta a conseguire gli obiettivi di sicurezza, di incolumità delle persone e di tutela dei beni e dell'ambiente attraverso la promozione, lo studio, la predisposizione e la sperimentazione di interventi finalizzati ad evitare l'insorgenza di un incendio o a limitarne le conseguenze. Tale funzione si esplica in ogni situazione caratterizzata dall'esposizione al rischio di incendio, anche nei settori della sicurezza nei luoghi di lavoro, del controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, dell'energia, della protezione da radiazioni ionizzanti, dei prodotti da costruzione (D.Lgs. 139/2006, art. 13)

In questo ambito rilevano innanzitutto i compiti di tipo operativo, che intervengono direttamente con lo svolgimento delle attività economiche e industriali a rischio di incendio. Gli altri compiti del Corpo in materia di prevenzione attengono alla elaborazione di norme e alle attività di studio. Inoltre, il Corpo dei vigili del fuoco esercita, con i poteri di polizia amministrativa e giudiziaria, la vigilanza ispettiva sull'applicazione della normativa in materia di prevenzione incendi.

Oltre alle funzioni in materia di prevenzione incendi, al CNVF è affidato il servizio di **soccorso pubblico**. Il Corpo assicura gli interventi tecnici necessari al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, garantendo il soccorso non solo in occasione di incendi, ma anche di altre situazioni di emergenza quali crolli, frane, piene, alluvioni o altre calamità. Gli interventi effettuati dal Corpo sono caratterizzati: dall'urgenza della prestazione a salvaguardia dell'integrità di persone e beni e dal contenuto specialistico delle professionalità impiegate per svolgerla (D.Lgs. 139/2006, art. 24).

Nel caso di calamità naturali, il Corpo esercita funzioni di soccorso quale componente fondamentale del Servizio nazionale di **protezione civile** (D.Lgs. 139/2006, art. 24, comma 2, lett. a). In tali occasioni, il Corpo assicura gli interventi di soccorso tecnico indifferibili e urgenti, e di ricerca e salvataggio assumendone la direzione e la responsabilità nell'immediatezza degli eventi, attraverso il coordinamento tecnico-operativo e il raccordo con le altre componenti e strutture coinvolte (D.Lgs. 1/2018, art. 10).

Il Corpo, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, svolge anche funzioni in materia di **difesa civile**, ossia nell'attività di salvaguardia svolta da parte dello Stato nei confronti della popolazione civile e delle infrastrutture nazionali in caso di minaccia alla sicurezza nazionale.

In tale ambito il Corpo nazionale svolge diversi compiti tra cui quelli di garantire il soccorso specializzato con appositi nuclei, in caso di **pericolo nucleare, batteriologico, chimico e radioattivo (NBCR)**, di concorrere alla preparazione di unità antincendi per le forze armate, di addestrare specifiche unità preposte alla protezione della popolazione civile in caso di eventi bellici (D.Lgs. 139/2006, art. 24, comma 8).

Infine, il Corpo nazionale svolge attività di **formazione** nell'ambito delle proprie competenze finalizzata alla diffusione della cultura della sicurezza. Il Corpo assicura le attività formative anche in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. 139/2006, art. 26-bis).

Interventi sul procedimento amministrativo

Nel corso della XVII legislatura è stato approvato un pacchetto di riforme della disciplina del procedimento amministrativo, animato dall'intento di semplificare l'organizzazione della pubblica amministrazione, rendendo più agevoli e trasparenti le regole che ne disciplinano i rapporti con il privato cittadino, le imprese e i suoi dipendenti. Gli interventi di riforma hanno riguardato la disciplina della conferenza di servizi, il regime delle autorizzazioni amministrative e la segnalazione certificata di inizio attività (c.d. SCIA), i termini dei procedimenti, nonché la disciplina dell'autotutela amministrativa (revoca, sospensione, annullamento d'ufficio degli atti amministrativi). Tra le novità di rilievo, vi è anche la previsione in via generale del meccanismo del silenzio assenso anche nei rapporti tra amministrazioni o tra amministrazioni e gestori di beni o servizi pubblici.

<i>Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)</i>	63
<i>D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)</i>	65
<i>Conferenza di servizi</i>	70
<i>D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi</i>	73
<i>Semplificazione procedimenti amministrativi</i>	78
<i>Il silenzio assenso tra amministrazioni</i>	80
<i>Autotutela amministrativa</i>	81
<i>Indennizzo da mero ritardo</i>	83
<i>Data unica di efficacia degli obblighi amministrativi</i>	84

Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)

La legge delega di riforma delle pubbliche amministrazioni ([legge n. 124/2015](#)), approvata nel corso della XVII legislatura, ha introdotto alcune disposizioni volte a semplificare i procedimenti amministrativi in favore dei cittadini e delle imprese. Con tale finalità, in particolare, la delega ha previsto (art. 5):

1. la **precisa individuazione dei procedimenti** oggetto di **segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)** o di **silenzio assenso**, nonché quelli per i quali è necessaria l'**autorizzazione espressa** e di quelli per i quali è sufficiente una **comunicazione preventiva**;
2. l'introduzione di una **disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa**. Per espressa previsione del legislatore delegante, tale disciplina deve includere: le modalità di presentazione e i contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica; gli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti; l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati, all'atto della presentazione di un'istanza, i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta a rispondere ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento della domanda.

In sede di attuazione, sono stati adottati due decreti legislativi.

Il primo di essi ([D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 126](#)) contiene alcune disposizioni generali applicabili ai procedimenti relativi alle attività non assoggettate ad autorizzazione espressa (cd. *SCIA 1*). Le **novità** principali sono **tre**.

In primo luogo, viene rafforzato l'obbligo per le amministrazioni di predisporre **moduli unificati e standardizzati** che definiscono, **per tipologia di procedimento**, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, nonché i contenuti della documentazione da allegare. È introdotto l'obbligo di pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione sia i moduli, sia l'elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione.

In secondo luogo, il decreto introduce norme generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni: in particolare, è introdotto l'obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

La terza novità è rappresentata dalla introduzione di una disciplina per le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero atti di assenso o pareri da parte di altre amministrazioni. Per evitare che la stessa SCIA diventi più complicata del procedimento ordinario a causa dei numerosi atti presupposti, lo schema di decreto prevede una **concentrazione dei regimi amministrativi**, in base alla quale:

1. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta un'unica SCIA e l'attività può essere iniziata dalla data di

presentazione della segnalazione (cd. **SCIA unica**). Spetta all'amministrazione che riceve la SCIA di trasmetterla alle altre amministrazioni interessate, al fine di consentire il controllo sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza.

2. nei casi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive, è prevista, dopo la presentazione della SCIA, la **convocazione della conferenza di servizi**.

L'attuazione della delega è proseguita con il [decreto legislativo 5 novembre 2016, n. 222](#) (cd. *SCIA 2*), che provvede alla mappatura e alla individuazione delle attività oggetto di procedimento di mera comunicazione o segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso e introduce le conseguenti disposizioni normative di coordinamento. Inoltre il decreto detta alcune disposizioni volte alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizia.

Focus

- [D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA \(cd. SCIA 1\)](#)

aggiornato a 22 settembre 2016

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività \(SCIA\) \(291\)](#)
- [Schema di decreto legislativo recante individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività \(SCIA\), silenzio assenso e comunicazione e definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti \(322\)](#)

D.Lgs. 126/2016. Disciplina generale delle attività soggette a SCIA (cd. SCIA 1)

L'oggetto del decreto è delimitato dall'**articolo 1, comma 1**, dello stesso, che, contestualmente (**comma 2**), ha rinviato il completamento dell'attuazione della delega a **successivi decreti legislativi** con cui individuare:

- le attività oggetto di procedimento di mera comunicazione;
- le attività oggetto di SCIA;
- le attività oggetto di silenzio assenso;
- le attività per le quali è necessario il titolo espresso.

È stata introdotta inoltre una clausola in base alla quale le **attività private non espressamente individuate** ai sensi dei medesimi decreti o non specificamente oggetto di disciplina da parte della normativa europea, statale e regionale, **sono libere**.

Lo scopo di tale precisazione, secondo il legislatore delegato, è quello di "garantire certezza sui regimi applicabili alle attività private e di salvaguardare la libertà di iniziativa economica".

In relazione all'**attuazione** delle disposizioni del decreto nelle amministrazioni territoriali, l'**articolo 4** del decreto medesimo **assegna alle regioni e agli enti locali il termine del 1° gennaio 2017 per adeguarsi** alle nuove disposizioni introdotte dal decreto n. 12.

Le **principali novità** previste dal decreto legislativo sono tre.

Disposizioni per garantire l'informazione di cittadini e imprese

Il D.Lgs. 126/2016, all'articolo 2, disciplina la predisposizione di **moduli unificati e standardizzati** che definiscono in maniera esaustiva, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati, delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni oggetto dei decreti di attuazione dell'art. 5, nonché i contenuti della **documentazione da allegare** (comma 1).

Tali moduli devono inoltre prevedere la possibilità del privato di indicare l'eventuale domicilio digitale per le comunicazioni con l'amministrazione.

Per quanto concerne le modalità relative alla predisposizione dei moduli, la disposizione specifica che i moduli sono adottati dalle **amministrazioni statali con decreto del Ministro competente**, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previo parere della Conferenza unificata. Mentre sono necessari **accordi o intese in sede di Conferenza unificata**, per adottare una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni **con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive**.

Il **comma 2** introduce per le amministrazioni destinatarie delle istanze, segnalazioni e comunicazioni l'**obbligo di pubblicare sul proprio sito** istituzionale i **moduli** e, per ciascuna tipologia di procedimento, l'**elenco degli stati, qualità personali e fatti oggetto di dichiarazione sostitutiva**, di certificazione o di atto di notorietà, nonché delle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati o delle dichiarazioni di

conformità dell'Agenzia delle imprese, necessari a corredo della segnalazione, indicando le norme che ne prevedono la produzione.

Il regime di pubblicità che la disposizione introduce si affianca ad altri obblighi di trasparenza dei procedimenti amministrativi disciplinati in generale dal cd. Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, adottato con il D.Lgs. n. 33/2013.

In caso di omessa pubblicazione dei moduli e della relativa documentazione, il decreto ha previsto l'attivazione di **poteri sostitutivi** tra i diversi livelli amministrativi. Ed, in particolare, il **comma 3** dell'articolo 2 stabilisce che:

- in caso di omessa pubblicazione dei documenti da parte degli enti locali, le regioni assegnano agli enti interessati, anche su segnalazione del cittadino, un termine per provvedere, decorso inutilmente il quale adottano le misure sostitutive. Per le modalità si fa rinvio, senza ulteriori specificazioni, alla disciplina statale e regionale applicabile nella relativa materia;
- in caso di omessa pubblicazione da parte delle regioni, si provvede in via sostitutiva ai sensi (ossia con le modalità) dell'art. 8 della L. 131/2003, che ha disciplinato il potere sostitutivo da parte del governo in attuazione dell'art. 120 Cost.

A garanzia dei privati e dei principi di semplificazione e trasparenza del procedimento, il successivo **comma 4** stabilisce il **divieto per l'amministrazione procedente di chiedere informazioni o documenti ulteriori** rispetto a quelli indicati nei moduli pubblicati sul sito istituzionale, **nonché il divieto di richiedere documenti in possesso di una pubblica amministrazione.**

Eventuali **richieste integrative** di documentazione all'interessato possono essere rivolte **solo in caso di mancata corrispondenza** del contenuto dell'istanza, della segnalazione o comunicazione e dei relativi allegati a quanto indicato nei moduli pubblicati sul proprio sito.

Infine, il **comma 5** ha introdotto le **sanzioni** per la mancata pubblicazione delle informazioni e dei documenti indicati, nonché per la richiesta di integrazioni documentali non corrispondenti alle informazioni e ai documenti pubblicati, stabilendo che tali fattispecie "costituiscono **illecito disciplinare punibile con la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da tre giorni a sei mesi**".

La disposizione fa salve le **sanzioni previste dal D.Lgs. n. 33 del 2013** che, in generale, stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente costituiscono elemento di valutazione della **responsabilità** dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle *performance* dei dirigenti. Il responsabile non risponde dell'inadempimento se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile (art. 46).

Presentazione di istanze, comunicazioni e segnalazioni

Nell'ambito della disciplina generale delle attività private non soggette ad autorizzazione espressa, il decreto legislativo n. 126/2016 ha introdotto alcune

disposizioni generali sulle **modalità di presentazione delle segnalazioni o istanze** alle pubbliche amministrazioni, novellando a tal fine la legge sul procedimento amministrativo (L. 7 agosto 1990, n. 241), in conformità alle indicazioni contenute nella delega.

Il nuovo [articolo 18-bis, L. 241/1990](#), introdotto dall'art. 3, comma 1, D.Lgs. 126/2016, stabilisce l'**obbligo per le amministrazioni di rilasciare una ricevuta** dell'avvenuta presentazione dell'istanza, comunicazione o segnalazione, anche in via telematica.

Il rilascio deve essere **immediato** e la ricevuta deve attestare l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione o della comunicazione, nonché **indicare i termini** entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza.

Oltre a tale contenuto minimo, la disposizione specifica che **la ricevuta costituisce comunicazione di avvio del procedimento** ai sensi degli art. 7 e 8 della L. 241/1990 **solo nel caso in cui contenga le informazioni** di cui al richiamato articolo 8. Si precisa in proposito che la data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può essere diversa da quella di effettiva presentazione.

Il nuovo articolo 18-*bis* dispone inoltre che:

- **la ricevuta non è condizione di efficacia delle istanze, segnalazioni o comunicazioni.** Pertanto, ove la ricevuta non venga rilasciata e ferme restando le responsabilità del soggetto competente, queste producono comunque i loro effetti;
- ove l'istanza, la segnalazione o la comunicazione siano presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori nel caso di SCIA (art. 19, comma 3, L. 241/1990) e per la formazione del silenzio – assenso (nei casi previsti dall'art. 20, comma 1, L. 241/1990) decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione delle disposizioni introdotte, una modifica all'art. 29, comma 3-*ter*, della L. 241/1990, introdotta nello stesso decreto (art. 3, co. 1, lett. *f*)) qualifica le disposizioni della legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni come afferenti ai **livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione.

La concentrazione dei regimi amministrativi (c.d. Scia unica)

Tra i principali contenuti innovativi del decreto (art. 3, comma 2, lett. *c*)) figura la disciplina della **cd. SCIA unica**, mediante introduzione di un **nuovo articolo 19-bis** nella legge sul procedimento amministrativo (**L. 241 del 1990**).

Tale disposizione regola per la prima volta l'ipotesi in cui **per lo svolgimento di un'attività soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero altri atti di assenso comunque denominati, pareri e verifiche preventive.**

Si tratta, come evidenziato nella rubrica del nuovo articolo 19-*bis*, di una concentrazione di più regimi amministrativi che servirebbe a semplificare le ipotesi in cui la SCIA abbia come presupposto il possesso di requisiti che sono oggetto anche di altre segnalazioni o comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, ovvero di altri atti di assenso. Nella prassi, infatti, l'elevata numerosità di adempimenti e atti presupposti che i cittadini e le imprese devono procurarsi autonomamente presso amministrazioni diverse rischia di rendere la stessa SCIA più complicata del procedimento ordinario.

Innanzitutto, il comma 1 del nuovo [articolo 19-bis della L. 241/1990](#) prevede che la SCIA è presentata allo **sportello unico** che ciascuna amministrazione deve indicare sul proprio sito istituzionale e che, di regola, deve essere **telematico**. Tale modalità di presentazione vale anche in caso di procedimenti connessi di competenza di altre amministrazioni ovvero di diverse articolazioni interne dell'amministrazione ricevente. Sono ammesse più sedi dello sportello solo in quanto funzionali a garantire più punti di accesso sul territorio.

Il nuovo **articolo 19-*bis*** poi disciplina **due diverse ipotesi**.

Una prima fattispecie procedimentale, riguarda le **attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per le quali siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche (art. 19-*bis*, comma 2)**.

Si tratta pertanto di attività "liberalizzate", ossia attività per le quali all'amministrazione spetta solo verificare la sussistenza di requisiti o presupposti fissati dalle norme. Risultano escluse da tale disciplina le ipotesi in cui per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie anche autorizzazioni, comunque denominate, espresse o perfezionate con il silenzio assenso.

La disposizione prevede che in tali casi **l'interessato presenta una unica SCIA allo sportello unico** indicato sul sito. L'amministrazione che riceve la SCIA **la trasmette alle altre amministrazioni interessate**, al fine di consentire le verifiche sulla sussistenza dei presupposti e requisiti di loro competenza. Il comma 2 specifica che la trasmissione deve essere fatta immediatamente.

Le amministrazioni interessate che ricevono la SCIA, fino a cinque giorni prima della scadenza del termine di 60 giorni previsto dall'art. 19, L. 241/1990 (30 giorni per la SCIA edilizia), possono presentare eventuali **proposte motivate** (all'amministrazione che ha ricevuto la SCIA) per l'adozione di provvedimenti inibitori, repressivi o sospensivi previsti dal medesimo articolo 19 in caso di accertamento della carenza dei requisiti e dei presupposti.

Ai sensi dell'art. 19, L. 241/1990, i provvedimenti che l'amministrazione può adottare in seguito a SCIA sono, a seconda delle ipotesi: divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli effetti dannosi, ovvero invito a conformare l'attività.

Nei casi ricompresi in questa prima fattispecie, **l'efficacia della SCIA unica è immediata**, in quanto l'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della segnalazione, come chiarito dall'art. 19, co. 2, L. 241/1990, a tale fine opportunamente modificato dal decreto in commento (art. 3, comma 1, lett. *b*), n. 1. D.lgs. 126/2016).

Una seconda e differente ipotesi riguarda le **attività soggette a segnalazione**

certificata di inizio attività (SCIA) per le quali sia necessaria l'acquisizione di atti di assenso, comunque denominati, o pareri di altri uffici e amministrazioni, ovvero l'esecuzione di verifiche preventive (**art. 19-bis, comma 3**).

A differenza dei casi che rientrano nella fattispecie di cui al comma 2, questa seconda ipotesi si riferisce ad attività non pienamente liberalizzate, in quanto il presupposto per la presentazione della SCIA è un atto di autorizzazione o una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione. Pertanto, in tali casi un procedimento autorizzatorio si innesta sulla SCIA come fase prodromica.

Non si è, pertanto, di fronte ad una vera e propria SCIA, bensì ad un meccanismo procedimentale completamente diverso, per il quale è comunque prevista una concentrazione di regimi.

Infatti, ai sensi del citato comma 3, l'interessato presenta una istanza unica allo sportello unico a seguito del quale viene rilasciata la ricevuta. A decorrere dalla data della presentazione di tale istanza-segnalazione allo sportello unico si procede alla **convocazione della conferenza di servizi** di cui all'art. 14 della L. 241/1990.

La differenza principale rispetto alle ipotesi di cui al comma 2 consiste nel fatto che nei casi di SCIA in cui siano presupposte autorizzazioni o altri titoli espressi non vi è la possibilità di iniziare subito l'attività. Piuttosto, **l'inizio dell'attività resta subordinato al rilascio di tali atti**, di cui lo sportello unico deve dare comunicazione all'interessato.

Conferenza di servizi

La **conferenza di servizi** è uno strumento di semplificazione attivabile dalle pubbliche amministrazioni quando siano coinvolti vari interessi pubblici in un procedimento amministrativo o in più procedimenti connessi riguardanti i medesimi risultati e attività amministrativa, suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali. La disciplina dell'istituto è fissata, in via generale, dagli articoli 14 e seguenti della [L. n. 241/1990](#). Tale normativa è stata oggetto di ripetuti interventi correttivi tesi ad assicurare gli effetti di semplificazione e tempestività dell'azione amministrativa ai quali l'istituto è ispirato.

Anche nella XVII legislatura sono state approvate alcune modifiche e, da ultimo, la [legge delega per la riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ha affidato al Governo il compito di riordinare l'intera disciplina della **conferenza di servizi** in modo da:

- ridurre i casi di convocazione obbligatoria;
- semplificare e rendere più celeri i tempi della conferenza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa;
- rivedere i meccanismi decisionali, con la previsione del principio della prevalenza delle posizioni espresse, di meccanismi di silenzio assenso e di superamento del dissenso;
- introdurre modelli di istruttoria pubblica, per garantire la partecipazione degli interessati al procedimento;
- introdurre strumenti di composizione degli interessi pubblici in caso di partecipazione di amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, che assicurino comunque la conclusione del procedimento entro i termini previsti (v. [art. 2, L. 124/2015](#)).

In attuazione della delega, il [decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127](#), ha interamente riscritto la disciplina gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990. La nuova disciplina distingue **due modelli di conferenza** decisoria, caratterizzati da diverse modalità di svolgimento:

- la **conferenza cd. semplificata**, in modalità "asincrona", rappresenta la modalità ordinaria di conferenza, che si svolge senza riunione, bensì mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni, e delle determinazioni, secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-bis della L. n. 241/1990](#);
- la **conferenza cd. simultanea** ed in modalità sincrona (con riunione), secondo il procedimento delineato dall'[art. 14-ter della L. n. 241/1990](#). Tale modalità si svolge nei soli casi indicati dalla legge. In particolare, l'amministrazione procedente può convocare direttamente la conferenza simultanea ove necessario, nei casi di particolare complessità della decisione da assumere, ovvero può procedere su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato interessato (art. 14-bis, co. 7). Fuori da tali ipotesi, la conferenza si svolge in modalità simultanea qualora, in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione procedente ha acquisito atti di assenso o dissenso che

indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale (art. 14-bis, co. 6).

Altra novità è rappresentata dalla riduzione dei termini procedurali e delle modalità di svolgimento della conferenza. Innanzitutto, le istanze, la relativa documentazione e le comunicazioni avvengono in modalità telematica.

Per quanto riguarda i termini, in caso di **conferenza semplificata**, è stabilito un termine perentorio, comunque non superiore a **45 giorni** (90 per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), entro il quale le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Inoltre, la **mancata comunicazione delle determinazioni** da parte delle amministrazioni coinvolte entro il termine perentorio, ovvero la comunicazione di una determinazione priva dei requisiti indicati, equivalgono ad **assenso senza condizioni**, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.

In caso di **conferenza simultanea**, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. **rappresentante unico**). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5). I lavori della conferenza simultanea si concludono non oltre 45 giorni decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti **meccanismi di silenzio assenso**: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Inoltre, la nuova disciplina conferma la possibilità per le **amministrazioni che curano interessi sensibili** (preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute), in caso di dissenso, di rimettere la decisione alla Presidenza del Consiglio dei ministri per trovare un'intesa, ma riscrive interamente il procedimento, abbreviando anche in tal caso i termini.

Focus

- [D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi aggiornato a 16 febbraio 2018](#)

Atti del Governo

- Schema di decreto legislativo recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (293)

D.Lgs. 127/2016. La nuova disciplina della conferenza di servizi

Nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione approvata nel corso della legislatura, (c.d. *legge Madia*) il Parlamento ha delegato il Governo a ridefinire e semplificare la disciplina della conferenza di servizi con l'obiettivo, tra gli altri, di rendere più celeri i tempi della conferenza, nonché assicurare che qualsiasi tipo di conferenza abbia una durata certa (art. 2, L. 124/2015). In attuazione della delega, il **D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127** ha riscritto la disciplina della conferenza, riformulando integralmente gli articoli da 14 a 14-quinquies della L. n. 241/1990.

L'istituto della conferenza di servizi, la cui disciplina generale è stabilita nella legge n. 241 del 1990 (artt. 14-15), è stato modificato più volte e parzialmente riformato dalla legge n. 127/1997 (artt. 9-15) che ha novellato la legge 241/1990. Successivamente, modifiche di rilievo sono state apportate dalla legge n. 15/2005 (artt. 8-13), dalla legge n. 69/2009 (art. 9), dal D.L. n. 78/2010 (art. 4 9), dal D.L. n. 70/2011 (art.5), dal D.L. n. 179/2012 (art. 33-octies) e dal D.L. n. 133/2014 (art. 25).

Il riordino generale della disciplina mantiene ferma la **distinzione tra conferenza di servizi istruttoria e decisoria**, ridefinendo le ipotesi di convocazione obbligatoria della conferenza.

Come nella disciplina previgente, la **conferenza istruttoria** è sempre facoltativa, in quanto può essere indetta dall'amministrazione precedente quando ritenga opportuno effettuare un esame contestuale degli interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo o in più procedimenti amministrativi connessi (riguardanti medesime attività o risultati). Le forme in cui si svolge tale conferenza sono quelle previste per la conferenza semplificata o, in alternativa, possono essere definite direttamente dall'amministrazione precedente (art. 14, co. 1).

La **conferenza decisoria** è sempre obbligatoria quando la conclusione positiva del procedimento, ovvero lo svolgimento di un'attività privata, è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, da adottare a conclusione di distinti procedimenti di competenza dei diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici (art. 14, co. 2).

In proposito, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire, nel [parere n. 1640 del 13 luglio 2016](#), i rapporti tra la conferenza di servizi e il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche (introdotto dalla L. n. 124/2015 e disciplinato dall' [art. 17-bis della L. n. 241/1990](#)), precisando che si forma il silenzio assenso quando è necessario acquisire l'assenso di una sola amministrazione, mentre opera la conferenza di servizi quando è necessario acquisire l'assenso di due o più amministrazioni.

Si prevede inoltre - confermando un'ipotesi già consolidata - che possa essere indetta la **conferenza di servizi preliminare** per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi. La peculiarità di questa conferenza è di essere convocata su richiesta del soggetto interessato, corredata da uno studio di fattibilità, al fine di verificare, prima della presentazione di un'istanza o di un progetto definitivo, quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di assenso. La conferenza preliminare si svolge secondo le disposizioni che regolano la conferenza semplificata, con abbreviazione dei termini fino alla metà (art. 14, co. 3).

Per tutte le tipologie di conferenza è introdotta la regola in base alla quale l'indizione della conferenza è comunicata ai soggetti già destinatari della comunicazione di avvio del procedimento, ai quali è riconosciuta la facoltà di intervenire nel procedimento (art. 14, co. 5).

La conferenza di servizi semplificata

Con le modifiche introdotte dal D.Lgs. 127/2016 la **conferenza di servizi** decisoria si svolge di norma in forma **semplificata e in modalità "asincrona"**, ossia senza riunione, mediante la semplice trasmissione per via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle comunicazioni, delle istanze con le relative documentazioni e delle determinazioni.

Il relativo procedimento è delineato dal nuovo **articolo 14-bis**, della L. 241/1990, in base al quale:

- la conferenza è indetta dall'amministrazione procedente **entro 5 giorni** lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o, se il procedimento è a iniziativa di parte, dal ricevimento della domanda. L'amministrazione procedente è tenuta a comunicare l'oggetto della determinazione, corredata dalla relativa documentazione o le credenziali informatiche per accedervi in via telematica, nonché tutti i termini del procedimento;
- le amministrazioni coinvolte possono richiedere **integrazioni documentali e chiarimenti** non acquisibili tramite documenti in possesso di pubbliche amministrazioni, entro un termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a **15 giorni**;
- entro il termine perentorio stabilito dall'amministrazione procedente, e comunque non superiore a **45 giorni**, le amministrazioni coinvolte sono tenute a rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della Conferenza. Resta **fermo l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione** del procedimento ai sensi dell'art. 2, L. 241/1990. Tali determinazioni sono formulate in termini di assenso o dissenso congruamente motivato e indicano, ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Quando tra le amministrazioni coinvolte nella conferenza vi sono quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute, il termine per le determinazioni è di **90 giorni**, sempre che norme di legge o regolamenti non stabiliscono un termine diverso;
- la **mancata comunicazione delle determinazioni** di cui sopra entro il termine perentorio previsto, **ovvero** la comunicazione di una determinazione **priva dei requisiti** indicati, **equivalgono ad assenso senza condizioni**, fatti salvi i casi in cui disposizioni del diritto dell'UE richiedono l'adozione dei provvedimenti espressi.
- scaduto il termine per la comunicazione delle determinazioni, l'amministrazione procedente, **entro 5 giorni** lavorativi, adotta la **determinazione motivata di conclusione della conferenza**. La determinazione di conclusione è positiva nel caso siano pervenuti atti di assenso non condizionati, o qualora le condizioni indicate possono essere accolte senza necessità di apportare modifiche sostanziali alla decisione oggetto della conferenza: in tali ipotesi, la determinazione sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni coinvolte. La determinazione di conclusione della conferenza sarà negativa in presenza di atti di dissenso non ritenuti superabili ed, in tal caso, avrà l'effetto di rigetto della domanda.

La conferenza di servizi simultanea

Fuori dalle ipotesi considerate, è prevista la **conferenza** in forma **simultanea ed in modalità sincrona**, con riunione in presenza delle diverse amministrazioni

coinvolte (ossia la conferenza di servizi nel senso tradizionale in cui finora è stata intesa). Tale modalità, disciplinata dal nuovo **articolo 14-ter** della L. n. 241/1990, è destinata ad operare:

- nei **casi di particolare complessità** della decisione da assumere, su iniziativa dell'amministrazione precedente che indice la conferenza **entro 5 giorni** lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda e **convoca la riunione entro i successivi 45 giorni**. L'amministrazione può avviare la conferenza in forma simultanea anche su richiesta motivata delle altre amministrazioni o del privato, avanzata entro 15 giorni dall'indizione di quella semplificata: in tal caso, la riunione ha luogo nei successivi 45 giorni (art. 14-bis, co. 7);
- qualora, **in sede di conferenza semplificata, l'amministrazione precedente ha acquisito atti di dissenso che indicano condizioni o prescrizioni che richiedono modifiche sostanziali alla decisione finale** che la stessa ritiene possibile superare mediante esame contestuale degli interessi coinvolti. In tal caso, la riunione in modalità sincrona si svolge in una data - preventivamente fissata dall'amministrazione precedente - che cade tra il 45° giorno ed il 55° giorno dall'indizione della conferenza semplificata (art. 14-bis, co. 6).

In caso di **conferenza simultanea**, la nuova disciplina prevede che, ove alla conferenza siano coinvolte amministrazioni dello Stato e di altri enti territoriali, a ciascun livello le amministrazioni convocate alla riunione sono rappresentate da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione delle amministrazioni stesse (cd. **rappresentante unico**). Il rappresentante unico delle amministrazioni statali è nominato dal Presidente del Consiglio o, in caso di amministrazioni periferiche, dal Prefetto. Ciascuna regione e ciascun ente locale definisce autonomamente le modalità di designazione del rappresentante unico delle amministrazioni riconducibili a quella regione o a quell'ente (art. 14-ter, co. 4-5).

I **lavori** della conferenza simultanea **si concludono non oltre 45 giorni** decorrenti dalla data della prima riunione (90 giorni nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o della tutela della salute). Anche in questo caso, sono introdotti **meccanismi di silenzio assenso**: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Entro il termine predetto, l'amministrazione precedente adotta la **determinazione motivata di conclusione** della conferenza **sulla base delle posizioni prevalenti** espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.

Il riferimento alle "amministrazioni" e non "ai rappresentanti" chiarisce che le posizioni delle amministrazioni si sommano ai fini del computo, senza ridursi a unità in ragione della figura del "rappresentante unico".

La determinazione motivata di conclusione del procedimento

Il novellato **articolo 14-quater** della L. 241/1990 ribadisce il **contenuto decisorio** ed il **valore provvedimentale** della determinazione motivata di conclusione del procedimento. Pertanto la determinazione di conclusione della conferenza sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso di competenza delle amministrazioni, nonché dei gestori di beni e servizi interessati (comma 1).

L'**efficacia** della determinazione motivata è immediata in caso di approvazione unanime. Ove l'approvazione invece segua alla valutazione delle posizioni prevalenti, l'efficacia è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati per tutto il tempo necessario all'esperimento della procedura di opposizione disciplinata dall'art. 14-quinquies (comma 3).

Le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare, dando congrua motivazione, l'amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di un'altra conferenza, **determinazioni di via di autotutela** (revoca od annullamento d'ufficio). Per poter fare richiesta di revoca è tuttavia necessario che l'amministrazione richiedente abbia partecipato alla conferenza o si sia espressa nei termini (comma 2).

Il nuovo articolato precisa che i termini di efficacia di tutti i pareri, autorizzazioni, concessioni, nulla osta o atti di assenso comunque denominati acquisiti nell'ambito della conferenza decorrono dalla data di **comunicazione della determinazione** motivata di conclusione della conferenza (comma 4).

La procedura di superamento del dissenso qualificato

La nuova disciplina riscrive il meccanismo per il superamento dei **dissensi delle amministrazioni preposte alla tutela di interessi cd. qualificati** (ossia la tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, nonché la tutela della salute e della pubblica incolumità), **nonchè di regioni e o province autonome**, abbreviando anche in tal caso i termini.

Innanzitutto, ai sensi del nuovo **articolo 14-quinquies** della L. n. 241 del 1990, l'opposizione può essere proposta, dalle amministrazioni portatrici di interessi qualificati, solo a condizione di avere espresso "in modo inequivoco" il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. In caso di regioni o province autonome è necessario che il rappresentante, intervenendo in materia spettante alla rispettiva competenza, abbia manifestato un dissenso motivato in seno alla conferenza (comma 2). Si stabilisce, inoltre, che per le amministrazioni statali l'opposizione deve essere proposta dal Ministro.

L'opposizione è indirizzata al Presidente del Consiglio e sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 3). Il **Presidente del Consiglio** dà impulso alla composizione degli interessi. Infatti, **entro quindici giorni** dalla ricezione dell'opposizione, la Presidenza del Consiglio indice una **riunione cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte nella precedente conferenza**. Nel principio di leale collaborazione, i partecipanti formulano **proposte per individuare una soluzione condivisa**. Se si raggiunge l'accordo, la soluzione rinvenuta sostituisce a tutti gli effetti la determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 4). Questo supplemento di comune vaglio e confronto di interessi può avere a sua volta una ulteriore 'coda', allorché un accordo non sia raggiunto nella prima riunione, e nell'antecedente conferenza abbiano partecipato amministrazioni regionali o provinciali autonome. Ebbene, in tal caso può essere indetta - entro i successivi quindici giorni - una seconda riunione (comma 5). Nel caso la o le riunioni conducano ad una intesa, essa forma il contenuto di una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza, da parte dell'amministrazione precedente.

Qualora, invece, all'esito di tali riunioni e, comunque non oltre quindici giorni dallo svolgimento della riunione, **l'intesa non si consegua**, si apre una seconda fase. Infatti, entro i successivi quindici giorni, la **questione è rimessa al Consiglio dei ministri**, il quale delibera con la partecipazione del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata. Ove il Consiglio dei ministri respinga l'opposizione,

la determinazione motivata di conclusione della conferenza (che era rimasta sospesa nella sua efficacia, a seguito dell'opposizione) acquista efficacia in via definitiva, a decorrere dal momento in cui è comunicato il rigetto dell'opposizione.

Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando in tale caso il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza (comma 6).

Semplificazione procedimenti amministrativi

Il [DPR 12 settembre 2016, n. 194](#), adottato in attuazione della legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche (art. 4, L. n. 124/2015), ha introdotto norme per la **semplificazione** e l'**accelerazione** di **procedimenti amministrativi** riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La semplificazione ed accelerazione sono attuate attraverso due strumenti: la **riduzione dei termini** dei procedimenti e l'esercizio di un **potere sostitutivo** da parte del **Presidente del Consiglio** in caso di mancato rispetto dei termini.

I **procedimenti** interessati sono quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per l'**individuazione dei progetti** cui applicare le disposizioni di accelerazione, si procede in una prima fase alla segnalazione alla Presidenza del Consiglio di una serie di progetti, che spetta agli enti territoriali entro il 31 gennaio di ciascun anno. La Presidenza del consiglio può comunque, entro il 28 febbraio, segnalare ulteriori progetti.

In una seconda fase, entro il 31 marzo, si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, all'individuazione "in concreto" dei singoli progetti cui si applicano le disposizioni di semplificazione ed accelerazione.

Con i medesimi decreti del Presidente del consiglio possono **essere ridotti i termini di conclusione** dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini ordinari.

In caso di inutile decorso del termine, eventualmente ridotto, il **Presidente del Consiglio può sostituirsi direttamente** all'amministrazione inadempiente, adottando i relativi atti, **oppure, previa delibera del Consiglio dei ministri, può delegare** il potere sostitutivo **ad un diverso soggetto**, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento.

Viene poi disciplinato l'esercizio del **potere sostitutivo** nei casi in cui l'intervento coinvolga le **competenze delle regioni e degli enti locali**.

Il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera".

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il sindaco.

Negli altri casi, quando l'intervento coinvolge le competenze delle regioni e degli enti locali la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa a una previa intesa in sede di Conferenza unificata (ferma restando l'esclusione nei casi di sussistenza di un preminente interesse nazionale).

Atti del Governo

- Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi (309)

Il silenzio assenso tra amministrazioni

Nell'ambito delle misure di semplificazione introdotte dalla [legge di riforma delle amministrazioni pubbliche](#) ed immediatamente cogenti, è stato introdotto il meccanismo di silenzio assenso (già regolato nei rapporti tra privati e amministrazione dall'[art. 20, L. 241/1990](#)) anche nei rapporti tra amministrazioni pubbliche.

In virtù del nuovo istituto, nei casi in cui **per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi** da parte di una pubblica amministrazione sia prevista l'acquisizione di **assensi, concerti o nulla osta comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni pubbliche ovvero di gestori di beni o servizi pubblici**, le amministrazioni o i gestori competenti sono tenuti a comunicare le rispettive decisioni entro il **termine di trenta giorni** dal ricevimento dello schema di provvedimento, decorso il quale senza che sia stato comunicato l'atto di assenso, concerto o nulla osta, lo stesso si intende acquisito ([art. 17-bis, L. 241/1990](#), introdotto dall'[art. 3, L. 124/2015](#)).

Il termine di trenta giorni è suscettibile di una sola interruzione qualora l'amministrazione o il gestore che deve rendere il proprio assenso faccia presenti esigenze istruttorie o presenti richieste di modifica, che devono essere motivate e formulate in modo puntuale entro il termine stesso. In seguito all'interruzione del termine, l'assenso, il concerto o il nulla-osta sono resi nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento. **In caso di conflitto tra amministrazioni statali** coinvolte, spetta al Presidente del Consiglio decidere sulle modifiche da apportare al provvedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Si applica il silenzio assenso decorsi **novanta giorni** anche **per i pareri e i nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute** dei cittadini.

L'unica eccezione prevista all'applicazione del silenzio assenso è rappresentata dai casi in cui l'adozione di un provvedimento espresso sia richiesta da disposizioni del diritto dell'Unione europea.

Autotutela amministrativa

Alcune disposizioni del c.d. decreto *sblocca-Italia* e, successivamente, della c.d. legge *Madia* e dei suoi decreti attuativi hanno introdotto **modifiche ai poteri di autotutela decisoria delle pubbliche amministrazioni**, come disciplinati dalla legge sul procedimento amministrativo, ossia alla possibilità per le amministrazioni di riesaminare i provvedimenti già adottati, senza l'intervento del giudice, al fine di annullarli, modificarli o revocarli.

Una prima novità riguarda la **soppressione** della possibilità per le amministrazioni di esercitare i **poteri di revoca e annullamento d'ufficio**, di cui agli artt. 21-quinquies e 21-nonies della L. n. 241/1990, **nei casi di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**. Al contempo, sono stati ridefiniti i limiti entro i quali l'amministrazione può intervenire, con poteri inibitori, repressivi e conformativi, sulle attività avviate in base a SCIA (art. 25, D.L. n. 133/2014, conv. L. 164/2013; art. 6, L. n. 124/2015). Le modifiche introdotte dal legislatore cercano, in particolare, di contemperare l'esigenza di tutelare l'affidamento del privato sul titolo abilitativo formato sulla base della propria segnalazione con la tutela del terzo controinteressato eventualmente pregiudicato da un'attività intrapresa illegittimamente.

La seconda novità riguarda la disciplina della **revoca del provvedimento amministrativo** ad efficacia durevole, da parte dell'amministrazione che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge, di cui sono definite più precisamente le condizioni di esercizio (art. 21-quinquies, L. n. 241/1990). La *ratio* delle novità introdotte è di offrire maggiore tutela ai privati, mettendoli al riparo dall'esercizio disinvolto del potere di autotutela da parte della Pubblica amministrazione (art. 25, D.L. n. 133/2014, conv. L. 164/2013).

In particolare, è previsto che la **revoca per mutamento della situazione di fatto** è possibile solo ove tale mutamento fosse "non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento" e, per quanto riguarda le ipotesi di **revoca per nuova valutazione dell'interesse pubblico** originario, questa viene esclusa per i provvedimenti di **autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici**. Resta, invece, immutato, il terzo presupposto che può legittimare la revoca del provvedimento, ossia i sopravvenuti motivi di pubblico interesse.

Un terzo gruppo di modifiche introdotte con le riforme del 2014 e 2015 riguarda l'istituto dell'**annullamento d'ufficio** dei provvedimenti amministrativi illegittimi (art. 21-octies, L. n. 241/1990). La novità consiste, innanzitutto, nell'aver escluso la possibilità di annullare i **provvedimenti** adottati in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo **non avrebbe potuto essere diverso** da quello in concreto adottato, nonché nei casi di mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (art. 21-octies, comma 2). Viene precisato che rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.

In secondo luogo, la legge ha introdotto un **termine ultimo di diciotto mesi** dal

momento dell'adozione del provvedimento di primo grado solo per i casi di annullamento d'ufficio dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici e, contestualmente, previsto un'eccezione a tale vincolo temporale, ove si tratti di annullare provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato.

Indennizzo da mero ritardo

L'**indennizzo da ritardo** è stato introdotto nel 2013 (art. 28 del D.L. n. 69/2013) per tutelare i privati in conseguenza della violazione dei termini di conclusione dei **procedimenti amministrativi attivati ad istanza di parte**, modificando a tal fine la legge sul procedimento amministrativo (art. 2-bis, co. 1-bis, L. n. 241/1990).

La misura non costituisce una assoluta novità perché si affianca all'istituto già vigente del **risarcimento del danno da ritardo**, previsto dalla legge sul procedimento amministrativo (art. 2-bis, co. 1, della L. n. 241/1990) per i casi di ritardo doloso o colposo, e, al pari di questo, è finalizzata al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

L'ipotesi attiene al ritardo determinato dalla **pubblica amministrazione** (che può essere sia quella che ha dato avvio al procedimento, sia altra amministrazione, che intervenga nel corso del procedimento e che abbia causato il ritardo, come, ad esempio, la p.a. che debba rendere un parere), ma anche dai **soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative**. A differenza del risarcimento del danno da ritardo, l'indennizzo è ammesso solo nelle ipotesi di **mero ritardo** nella conclusione di **procedimenti ad istanza di parte**, non può essere richiesto nei procedimenti avviati d'ufficio e presuppone il decorso del tempo quale mero nesso causale.

Il procedimento finalizzato alla corresponsione dell'indennizzo deve essere preceduto dall'attivazione del potere sostitutivo. Infatti, per ottenere l'indennizzo, l'istante deve rivolgersi all'autorità titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, co. 9-bis, della L. n. 241/1990 **entro** il termine perentorio di **venti giorni** dalla scadenza del termine procedimentale, richiedendo l'emanazione del provvedimento non adottato.

La **misura dell'indennizzo** è stabilita in una somma pari a **30 euro per ogni giorno di ritardo** rispetto alla data di scadenza del termine procedimentale. È stabilito anche un **tetto massimo**, in base al quale l'indennizzo non può essere superiore in ogni caso alla somma di **2.000 euro**. In caso di indennizzo, le somme corrisposte o da corrispondere a tale titolo sono detratte da quelle eventualmente corrisposte a titolo di risarcimento.

Il nuovo istituto è espressamente **escluso**, anche in caso di procedimenti avviati su iniziativa di parte:

- nei procedimenti concernenti lo svolgimento di **pubblici concorsi**;
- nelle ipotesi di **silenzio qualificato** (silenzio assenso e silenzio rigetto).

In prima applicazione, l'indennizzo da ritardo è stato applicato in via sperimentale solo per i procedimenti relativi all'attività di impresa. Nelle **Linee guida**, adottate dal Dipartimento della funzione pubblica, con dir. Stato 9 gennaio 2014, si precisa che l'indennizzo da ritardo non è applicabile nelle ipotesi di segnalazione certificata di inizio attività (o di denuncia di inizio attività), anche se relative all'esercizio dell'attività di impresa, poichè in tali casi manca un obbligo di emanare un provvedimento, che invece rappresenta un presupposto per l'applicabilità dell'indennizzo da ritardo.

Data unica di efficacia degli obblighi amministrativi

Il c.d. decreto del fare ([articolo 29, D.L. n. 69/2013](#)) ha posto l'obbligo, a decorrere dal 2 luglio 2013, per gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle amministrazioni dello Stato o degli enti pubblici nazionali e delle agenzie ex D.lgs. 300/1999, di fissare la data di **decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi** introdotti a carico di cittadini ed imprese al **1° luglio** o al **1° gennaio** successivi alla loro entrata in vigore. Sono previste due **deroghe** in presenza di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa o derivanti dalla necessità di dare tempestiva attuazione ad atti dell'Unione europea.

Inoltre, viene posto a carico del responsabile della trasparenza delle amministrazioni competenti l'obbligo sia di pubblicare sul sito istituzionale le date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti, sia di comunicarle al Dipartimento della funzione pubblica, che a sua volta le pubblica in apposite pagine web del sito istituzionale (art. 12, co. 1-bis, D.Lgs. n. 33/2013).

Le modalità di pubblicazione dello scadenziario sono state adottate con DPCM 8 novembre 2013.

Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione

In attuazione della legge anticorruzione, nel 2013 è stato adottato il Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha riordinato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Successivamente, nell'ambito della riforma della p.a., il Codice è stato modificato ed integrato al fine di ampliare gli ambiti di trasparenza della p.a. e di risolvere alcune criticità emerse nella prima fase di applicazione. In tale quadro, sono state introdotte alcune novità per l'ordinamento, come il diritto di accesso civico libero, alla stregua del Freedom of Information Act.

<i>Il Codice della trasparenza</i>	86
<i>Il D.Lgs. 33 del 2013</i>	89
<i>Principi generali del codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni</i>	90
<i>Obblighi di pubblicazione per le p.a.</i>	92
<i>Vigilanza sull'attuazione della trasparenza delle p.a.</i>	94
<i>Legge annuale concorrenza</i>	95

Il Codice della trasparenza

Con l'entrata in vigore del **Codice della trasparenza** (D.Lgs. 33/2013) sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dalla legge anticorruzione (L. 190/2012).

Il Codice individua una ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle pubbliche amministrazioni, quali quelli relativi all'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio), alle prestazioni offerte e i servizi erogati. I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 anni e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, sono pubblicati in un apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente» nella home page dei siti istituzionali di ciascuna p.a.

Il Codice introduce inoltre la nozione di accesso civico, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti (c.d. accesso documentale) di cui alla legge sull'azione amministrativa (L. 241/1990), la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un responsabile per la trasparenza, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla legge 190/2012. A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti.

L'attuazione delle disposizioni recate dal Codice ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'Autorità nazionale anticorruzione che nell'aprile del 2014 ha trasmesso al Governo un documento sui Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione. L'Autorità ha individuato i seguenti punti critici (ANAC, Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, 27 dicembre 2013, doc. XXVII, n. 8, p. 48):

- la sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, collegata alla necessità di adattare una disciplina uniforme ad enti estremamente diversificati;
- la difficoltà di certe amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi principi ed istituti;
- le "oscurità" del testo normativo e la ridondanza nei numerosi obblighi di

pubblicazione vigenti.

L'**intervento correttivo** è intervenuto nel 2016, in attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (D.Lgs. 97/2016 recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

Oltre ad intervenire sul Codice di trasparenza, il provvedimento ha modificato la legge anticorruzione (legge 190/2012) incidendo, in particolare, sulle disposizioni relative al Piano nazionale anticorruzione, e ai piani per la prevenzione della corruzione predisposti dalle singole amministrazioni.

Tra le principali innovazioni introdotte, si rileva l'introduzione del **nuovo diritto di accesso** (c.d. accesso generalizzato) ai documenti delle pubbliche amministrazioni - sul modello del *Freedom of Information Act FOIA* statunitense - basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso (c.d. accesso semplice) alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Viene introdotta una nuova disciplina in materia di obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, ampliando il novero dei soggetti interessati. In materia è intervenuta l'Autorità nazionale anticorruzione, con l'emanazione di apposite linee guida per l'attuazione dei nuovi obblighi (*Autorità nazionale anticorruzione, Delibera 8 marzo 2017*)

Inoltre, sono previste diverse misure di riduzione degli oneri e di **semplificazione** delle procedure in materia di pubblicità da parte delle pubbliche amministrazioni. Tra queste particolarmente rilevante è la possibilità di sostituire la pubblicazione di informazioni con l'accesso libero alle banche dati detenute dalle p.a.

Nella stessa ottica di semplificazione, la soppressione dell'obbligo di adottare il piano triennale per la trasparenza e l'integrità da parte di ciascuna amministrazione. Sul versante della prevenzione della corruzione, si segnala il trasferimento della competenza dell'adozione di Piano nazionale anticorruzione dal Dipartimento della funzione pubblica all'Autorità nazionale anticorruzione.

Successivamente, l'ANAC ha adottato le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico* che forniscono una prima serie di indicazioni, riguardanti prevalentemente le esclusioni e i limiti all'accesso civico generalizzato, il c.d. FOIA (delibera 28 dicembre 2016, n. 1309). Le modalità applicative relative alla presentazione della richiesta e i tempi di decisione sono state adottate dal Dipartimento della funzione pubblica (circolare 30 maggio 2017, n. 2/2017).

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14](#)

marzo 2013, n. 33 (267)

Il D.Lgs. 33 del 2013

Con l'entrata in vigore del [decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) sono state riordinate in un unico corpo normativo le disposizioni riguardanti gli **obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**, in attuazione di quanto previsto dall'[articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) (c.d. legge anticorruzione).

La materia, infatti, è caratterizzata per la presenza di numerose disposizioni contenute in molteplici ed eterogenei provvedimenti, molti dei quali approvati nel corso della XVI legislatura. Pertanto, la **delega** contenuta nella legge anticorruzione è stata finalizzata innanzitutto riordinare la produzione legislativa più recente anche al fine di evitare rischi di sovrapposizione normativa, nonché a rafforzare gli obblighi di pubblicazione in ordine all'uso delle risorse pubbliche, ai risultati dell'azione amministrativa e alle informazioni riguardanti i titolari di incarichi politici.

In attuazione della delega, il D.Lgs. 33/2013 contiene alcune disposizioni di carattere generale, disciplina gli obblighi di trasparenza in capo alle p.a., distinti a seconda della tipologia di informazioni a cui si riferiscono, nonché il regime delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Alcuni chiarimenti in merito, nonché lo stato di attuazione della normativa sono contenuti nella [circolare 19 luglio 2013, n. 2/2013](#).

L'attuazione delle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 33/2013 ha posto diversi problemi applicativi come segnalato in più occasioni dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che nell'aprile del 2014 ha trasmesso al Governo un documento sui [Problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione](#). Anche l'attività consultiva dell'Autorità è stata considerevole a causa dei molteplici quesiti pervenuti sull'interpretazione delle disposizioni. Secondo l'Autorità, sono almeno tre le ragioni alla base di tante richieste (ANAC, Rapporto sul primo anno di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, 27 dicembre 2013, [doc. XXVII, n. 8](#), p. 48):

1. la sostenibilità amministrativa delle nuove disposizioni, collegata alla necessità di adattare una disciplina uniforme ad enti estremamente diversificati;
2. la difficoltà di certe amministrazioni ad adeguarsi ai nuovi principi ed istituti;
3. le "oscurità" del testo normativo e la ridondanza nei numerosi obblighi di pubblicazione vigenti.

In tale contesto, è intervenuta la legge di riforma delle amministrazioni pubbliche che ha previsto una delega per la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di trasparenza attuata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Principi generali del codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni

Il provvedimento risponde all'esigenza di assicurare la **trasparenza** intesa – secondo l'impostazione adottata a partire dal D.Lgs. 150 del 2009 - come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la **tempestiva pubblicazione** delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime (articolo 1). A tal fine, chiunque ha **diritto di conoscere, fruire gratuitamente ed utilizzare** tutti i documenti e le informazioni oggetto di un obbligo di pubblicazione ai sensi del decreto (articolo 3).

Il decreto introduce, al riguardo, la nozione di **accesso civico**, per distinguerla da quella di accesso ai sensi degli articoli 22 ss. della Legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo (articolo 5). Con essa, s'intende, il diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla L. 241/1990, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata: è inviata al responsabile della trasparenza che si pronuncia sulla stessa entro trenta giorni.

I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono **pubblicati per un periodo di cinque anni** e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, sono pubblicati in un apposita **sezione denominata «Amministrazione trasparente»** nella *home page* dei siti istituzionali (articoli 8 e 9). Alla scadenza del termine di durata, i documenti restano comunque disponibili in sezioni di archivio.

Altra disposizione generale riguarda l'obbligo di ogni amministrazione di adottare il **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità** che definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

Per quanto riguarda l'**ambito soggettivo di applicazione** (articolo 11), le disposizioni del decreto si applicano alle **pubbliche amministrazioni**, qualificate mediante rinvio all'elenco di cui all'articolo 1, co. 2, D.lgs. 165/2001.

L'applicabilità alle **società partecipate** dalle p. a. e a quelle dalle stesse controllate, nonché agli enti pubblici nazionale è limitata alle "attività di pubblico interesse" disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione europea. Chiarimenti in merito sono contenuti nella [circolare del 14 febbraio 2014, n. 1/2014](#). Il documento rivolge la sua attenzione agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati dalle pubbliche amministrazioni, applicando nei loro confronti le regole contenute nel decreto legislativo 33/2013 che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

E', infine, prevista una clausola di adeguamento alle disposizioni sulla trasparenza per le **autorità indipendenti** nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.

In ottemperanza di tale disposizione, hanno provveduto ad adeguare i propri regolamenti sugli obblighi di pubblicità e trasparenza relativi all'organizzazione e all'attività: il Garante per la protezione dei dati personali ([Del. 1 agosto 2013, n.](#)

380); la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ([Regolamento 9 settembre 2013](#)); l'Autorità nazionale anticorruzione ([Delibera 2 ottobre 2013, n. 74](#)); la Consob ([Delibera 19 dicembre 2013, n. 18751](#)); la Banca d'Italia ([Provvedimento 25 marzo 2014](#)).

Obblighi di pubblicazione per le p.a.

La tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti **l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni** (articoli 13-28). Vi rientrano non solo i dati relativi all'articolazione degli uffici, con le relative competenze e risorse a disposizione e tutte le informazioni sui riferimenti utili al cittadino che intenda rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali, ma anche:

- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, curriculum, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);
- le informazioni relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;
- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;
- i bandi di concorso per il reclutamento del personale, i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della performance stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;
- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla p.a. di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;
- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;
- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;
- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;
- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda **l'uso delle risorse pubbliche** (articoli 29-31) e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti e i dati relativi ai risultati del controllo amministrativo-contabile.

Per garantire il buon andamento delle amministrazioni, il decreto riordina altresì le disposizioni relative ad obblighi concernenti **le prestazioni offerte e i servizi erogati** (articoli 32-36). Rientra in questa tipologia la pubblicazione di: carta dei servizi e standard di qualità; tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

L'elenco degli obblighi di pubblicazione è, infine, completato da alcune disposizioni che riguardano **settori speciali** (articoli 37-42).

Vigilanza sull'attuazione della trasparenza delle p.a.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, **ogni amministrazione** deve individuare un **responsabile per la trasparenza**, che di norma coincide con il responsabile per la prevenzione della corruzione previsto dalla [legge 190/2012](#). Questo verifica stabilmente l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e segnala i casi di mancato o ritardato adempimento a diversi soggetti, dall'ufficio di disciplina all'organo di indirizzo politico, in relazione alla loro gravità e per l'attivazione dei relativi regimi di responsabilità. Inoltre, il responsabile cura l'aggiornamento annuale del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché assicura la regolare attuazione dell'accesso civico (art. 43). Ulteriori compiti sono riconosciuti all'**Organismo indipendente di valutazione** (OIV), presente in ciascuna amministrazione ai sensi del [D.Lgs. 150/2009](#), al quale spetta verificare la coerenza tra gli obiettivi del Programma triennale per la trasparenza con quelli indicati nel Piano della performance. Inoltre, l'attuazione degli obblighi di trasparenza rileva come elemento utile alla misurazione e valutazione delle performance organizzativa ed individuale (articolo 44).

A **livello centrale**, il controllo è affidato all'**Autorità nazionale anticorruzione** (prima, Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni-CIVIT), che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse. L'Autorità, inoltre, controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza, può richiedere informazioni all'OIV ed ha un potere di segnalazione dei casi di inadempimento o adempimento parziale (articolo 45).

Sia l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente che la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza costituiscono elemento di valutazione della **responsabilità** dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono valutati ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. Il decreto prevede altresì alcune **sanzioni amministrative pecuniarie** solo nelle ipotesi di violazione degli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico, nonché a quelli relativi ad enti vigilati o controllati e società partecipate (articoli 46 e 47).

Legge annuale concorrenza

La [legge annuale per il mercato e la concorrenza](#) (L. 124/2017) ha previsto alcune misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche (art. 1, commi 125-129).

In primo luogo ha stabilito che le **associazioni di protezione ambientale** e dei **consumatori** e degli **utenti**, nonché le **associazioni, onlus e fondazioni** che intrattengono **rapporti economici con pubbliche amministrazioni** o con altri soggetti pubblici, sono tenute a pubblicare, nei propri siti, le informazioni relative alle sovvenzioni ricevute superiori a 10.000 euro.

Parimenti, le **imprese** devono pubblicare gli importi delle sovvenzioni pubbliche (sempre superiori ai 10.000 euro) nei propri bilanci. L'inosservanza di tali obblighi comporta la restituzione delle sovvenzioni ai soggetti eroganti.

Inoltre, si è stabilito che gli obblighi di pubblicazione dei criteri di concessione delle sovvenzioni e dei provvedimenti stessi di erogazione delle sovvenzioni (previsti dall'art. 26 del D.Lgs. 33/2013) si applichino anche agli **enti e alle società controllati** dalle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le società quotate.

Infine, ha previsto che i soggetti pubblici tenuti alla pubblicazione dei provvedimenti di concessione di sovvenzioni ai sensi del medesimo art. 26 del D.Lgs. 33/2013, devono altresì pubblicare i **dati consolidati di gruppo** qualora i soggetti beneficiari siano controllati dalla stessa persona fisica o giuridica.

L'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni

Tema centrale degli ultimi anni è stato quello dell'informatizzazione della p.a. Nella XVII legislatura la Camera dei deputati ha istituito una Commissione di inchiesta monocamerale sul livello di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni che ha concluso i suoi lavori con l'approvazione di una relazione finale. Sotto il profilo normativo, è stato oggetto di modifiche ed aggiornamenti il codice dell'amministrazione digitale, in attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione, nel cui ambito è stata, tra l'altro, istituita la figura del Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. I principi alla base del nuovo codice si fondano sull'esigenza di garantire, in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, il diritto di accesso dei cittadini e delle imprese ai dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale nonché la semplificazione dell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.

<i>Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale</i>	97
<i>La governance dell'Agenda digitale</i>	99
<i>La Commissione di inchiesta sulla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni</i>	101

Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale

In attuazione di una specifica delega contenuta nella legge di riforma della pubblica amministrazione (L. 124/2015) è stato riformato il **Codice dell'amministrazione digitale - CAD** (D.Lgs. 179/2016 che modifica il D.Lgs. 82/2005) con l'obiettivo di creare una **Carta della cittadinanza digitale** che permetta l'accesso in maniera digitale di cittadini e imprese ai dati e servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo CAD ha introdotto una serie di misure volte a garantire un livello minimo dell'erogazione dei servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche, la piena applicazione del principio del *digital first* (in base al quale il digitale è il canale principale per tutte le attività delle p.a.), la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali pubblici, l'utilizzo del c.d. PIN unico, la promozione dell'elezione del domicilio digitale, l'adeguamento alle norme europee in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche; la diffusione dei pagamenti digitali.

In ordine alla **partecipazione elettronica democratica**, il nuovo CAD ha aggiunto alla disciplina previgente la finalità di migliorare la qualità degli atti amministrativi anche con forme di consultazione **preventiva** e per **via telematica**. In attuazione di tale disposizione il Governo ha adottato le [Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia](#) (Direttiva n. 2/2017).

Inoltre, le modifiche al CAD hanno coinvolto anche i meccanismi e le strutture di *governance* del settore, prevedendo tra l'altro, la semplificazione dei procedimenti di adozione delle regole tecniche, il rafforzamento del ruolo di impulso del Presidente del Consiglio attraverso la Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, la ridefinizione delle competenze dell'ufficio dirigenziale generale unico istituito nelle pubbliche amministrazioni centrali con funzioni di coordinamento in materia digitale, la possibilità, per il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del medesimo decreto legislativo, di nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un **Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale**.

Successivamente, sono state adottate ulteriori disposizioni integrative al CAD, come previsto dalla norma di delega (D.Lgs. 217/2017).

Il provvedimento integra e modifica alcune disposizioni del CAD al fine di accelerare l'attuazione dell'agenda digitale europea.

Le linee del nuovo intervento legislativo sono state in sintesi:

- proseguire nell'opera di razionalizzazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'amministrazione digitale e di deregolamentazione già avviata con il precedente intervento;
- rafforzare la natura di "carta di cittadinanza digitale" della prima parte del Codice, concentrando in essa le disposizioni che attribuiscono a cittadini e imprese il diritto a una identità e a un domicilio digitale, quello alla fruizione di servizi pubblici online in maniera semplice e *mobile-oriented*, quello a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e

- quello a effettuare pagamenti *online*;
- promuovere integrazione e interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle diverse amministrazioni;
 - garantire maggiore certezza giuridica in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti digitali;
 - rafforzare l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e accrescere il livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale;
 - promuovere un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e garantire un utilizzo più efficace dei dati pubblici attraverso moderne soluzioni di *data analysis*.

Focus

- [La governance dell'Agenda digitale](#)
aggiornato a 6 marzo 2018

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 \(307\)](#)
- [Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, recante modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 \(452\)](#)

La governance dell'Agenda digitale

Con riferimento alla governance dell'Agenda digitale l'art. 47 del decreto legge n. 5/2012, aveva istituito il primo marzo 2012 un'apposita Cabina di Regia con il compito di accelerare il percorso di attuazione dell'Agenda digitale italiana. La Cabina di Regia, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 13 del decreto-legge n. 69/2013, era presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di regione e da un sindaco designati dalla Conferenza Unificata.

La governance dell'Agenda digitale italiana è stata tuttavia fortemente modificata dal decreto legislativo n. 179 del 2016 che ha abrogato le disposizioni concernenti la cabina di regia e ha previsto (art. 63) che il Presidente del Consiglio dei ministri possa nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale.

Il Commissario svolge funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione e rilevanti per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, limitatamente all'attuazione degli obiettivi di cui alla predetta Agenda digitale ed anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea. Il Presidente del Consiglio con decreto individua uno o più progetti di rilevanza strategica e di interesse nazionale che possono essere affidati al commissario. Il commissario ha potere di impulso e coordinamento nei confronti delle amministrazioni responsabili dell'attuazione dei citati progetti e può avvalersi del potere sostitutivo in caso di inadempienza. Il commissario riferisce direttamente al Presidente del Consiglio.

Lo stesso decreto legislativo istituisce inoltre una Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, con il compito di supportare il Presidente del Consiglio o il Ministro delegato nell'elaborazione delle linee strategiche di indirizzo in materia di innovazione e digitalizzazione (art. 18 del d. lgs. n. 82 del 2005, come modificato dal decreto legislativo). La Conferenza opera anche attraverso la consultazione telematica di rappresentanti di ministeri ed enti pubblici e dei portatori di interessi, i quali costituiscono la Consulta permanente dell'innovazione, che opera come sistema aperto di partecipazione. Infine sono individuati nuovi poteri (art. 14-bis del decreto legislativo n. 82 del 2005, introdotto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 179 del 2016) per l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), istituita con gli articoli 19, 20 e 21 del decreto legge n. 83/2012 (c.d. "decreto crescita"). L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana, in coerenza con gli indirizzi dettati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, e con l'Agenda digitale europea. L'Agenzia deve monitorare in particolare l'attuazione dei piani in materia delle pubbliche amministrazioni, promuovendone annualmente di nuovi, in linea con l'Agenda digitale europea. Essa assorbe anche le funzioni dei preesistenti organismi DigitPA e Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri 16 settembre 2016 il dottor Diego Piacentini è stato nominato Commissario straordinario per l'attuazione

dell'Agenda digitale per due anni.

La legge di bilancio per il 2017 ha assegnato al Commissario straordinario 11 milioni di euro per l'anno 2017 (nonché fino a ulteriori 9 milioni di euro a valere sui Fondi sviluppo e coesione del periodo 2014-2020) e di 20 milioni di euro per l'anno 2018 per la realizzazione delle azioni e delle iniziative, nonché dei progetti connessi e strumentali all'attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e dell'Agenda digitale italiana, anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea.

La Commissione di inchiesta sulla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni

La Camera dei deputati ha istituito nel 2016 la Commissione parlamentare di inchiesta sull'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni che ha concluso i suoi lavori con l'approvazione di una [relazione finale](#) il 26 ottobre 2017.

L'oggetto dell'inchiesta ha riguardato il livello di **digitalizzazione** e **innovazione** delle **pubbliche amministrazioni** statali e locali e gli **investimenti complessivi** relativi al settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'obiettivo dell'inchiesta parlamentare è stato duplice:

- raccogliere **dati** informativi aggiornati;
- individuare **soluzioni**, anche di tipo legislativo, per adeguare lo stato dell'innovazione della pubblica amministrazione al livello degli altri Paesi europei.

Tra i principali compiti della Commissione, si richiamano l'analisi degli investimenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni statali e locali nel settore delle ICT - anche al fine di individuare eventuali diseconomie - e la comparazione della spesa pubblica nel settore delle ICT tra i maggiori Paesi europei e l'Italia.

I lavori della Commissione hanno riguardato in un primo tempo la ricostruzione storico-legislativa del processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. Successivamente la Commissione ha approfondito i seguenti filoni di indagine:

- l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), al fine di comprendere, in particolare, i problemi che hanno causato i continui ritardi nella realizzazione e implementazione del progetto;
- il Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), sviluppato e gestito dalla società SIN Spa, con lo scopo di tentare di approfondire le motivazioni e le responsabilità dei persistenti malfunzionamenti del sistema nell'erogazione dei fondi europei per l'agricoltura;
- le disfunzioni dell'algoritmo programmato per gestire la procedura automatizzata dei trasferimenti interprovinciali degli insegnanti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e un approfondimento delle spese sostenute dal medesimo Ministero in relazione alle postazioni di lavoro;
- le modalità e l'efficacia con cui sono stati utilizzati i fondi riconducibili agli accordi di programma quadro (APQ) in materia di società dell'informazione e crescita digitale;
- l'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni di quanto disposto dal codice dell'amministrazione digitale (CAD), di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005;
- il sistema informativo di gestione dei migranti.

Tra le criticità maggiori segnalate nella relazione finale, emergono la scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale, con particolare riferimento al D.Lgs. 82/2005 (CAD), e la scarsa capacità di controllo della qualità della spesa, soprattutto per quanto riguarda i sistemi informativi e l'impatto che dovrebbero produrre, sia in termini di risparmi, sia in termini di miglioramento della qualità dei servizi.

La Commissione ha inoltre suggerito alcune linee di azione quali:

- l'adeguamento delle competenze del personale anche dirigenziale della PA, sia attraverso un massiccio investimento in formazione, sia attraverso una ineludibile immissione di nuovo personale, soprattutto nei livelli apicali;
- il rafforzamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello della dotazione organica;
- l'aggiornamento delle linee guida del *procurement* dei sistemi informativi,

introducendo una disciplina dei bandi che preveda studi di fattibilità e progettazione dei sistemi informativi prima della messa a bando della realizzazione;

- il rafforzamento e la stabilizzazione della *governance* della trasformazione digitale, e della capacità del legislatore di eseguire un costante *assessment* dell'impatto tecnologico sulla normativa, valutando l'opportunità di aggiornare la struttura delle Commissioni permanenti, prevedendone una dedicata ai temi del digitale.

Dirigenza pubblica

Nel corso degli ultimi anni il tema della riforma della dirigenza pubblica è stato al centro del dibattito parlamentare. Sono, a tal fine, intervenute una serie di disposizioni normative volte a modificare, in particolare, la disciplina dell'accesso, i limiti del trattamento economico, le condizioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali delle amministrazioni pubbliche statali, il sistema delle scuole di formazione pubblica della dirigenza. Inoltre, in attuazione della normativa anticorruzione è stata oggetto di riordino la disciplina in materia di inconfiribilità ed incompatibilità e di trasparenza nell'azione amministrativa (decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013), con particolare riferimento agli incarichi dirigenziali. La legge di riforma della p.a. conteneva inoltre una delega per una profonda riforma della dirigenza volta ad istituire il "sistema della dirigenza pubblica", con norme comuni per la dirigenza statale, regionale e locale; il testo di riforma non è stato approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega (n. 24/2015).

<i>Accesso alla dirigenza</i>	104
<i> Il sistema di reclutamento e formazione pubblica nel D.P.R. 70/2013</i>	105
<i> Unificazione delle Scuole di formazione pubblica</i>	110
<i>Conferimento degli incarichi dirigenziali</i>	111
<i>Incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali</i>	113
<i>Trasparenza degli incarichi dirigenziali</i>	115
<i>Trattamento economico dei dirigenti</i>	117
<i>Dirigenti delle regioni e degli enti locali</i>	119
<i>La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015</i>	120

Accesso alla dirigenza

All'inizio della XVII legislatura, il **sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari** delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici è stato rinnovato con l'entrata in vigore del **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70**. Il regolamento ha dato attuazione all'**articolo 11, co. 1, del D.L. 95/2012** (conv., L. 135/2012) che ha autorizzato il Governo ad adottare **uno o più regolamenti di delegificazione** al fine di individuare idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti e di riformare il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente. Le novità principali riguardano: l'introduzione di un nuovo procedimento di programmazione del reclutamento; la definizione di nuovi requisiti e modalità di svolgimento del corso-concorso per il reclutamento dei funzionari; l'innalzamento della percentuale minima di dirigenti da assumere tramite corso-concorso bandito annualmente; una nuova scansione delle fasi di pianificazione delle attività formative.

Successivamente, per consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale, il **decreto-legge n. 101/2013** (articolo 4, commi 3-*quinquies*/3-*septies*) ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituto del **concorso pubblico unico per il reclutamento dei dirigenti** e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione di regioni ed enti locali), la cui organizzazione spetta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri. Il Dipartimento, nella ricognizione del fabbisogno, verifica le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione; ove le vacanze risultino riferite ad una singola regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale. Le amministrazioni pubbliche possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità. Per lo svolgimento delle procedure, il bando di concorso può fissare un contributo di ammissione ai concorsi per ciascun candidato in misura non superiore a 10 euro.

Focus

- **Il sistema di reclutamento e formazione pubblica nel D.P.R. 70/2013**
aggiornato a 26 luglio 2013
- **Unificazione delle Scuole di formazione pubblica**
aggiornato a 22 settembre 2014

Il sistema di reclutamento e formazione pubblica nel D.P.R. 70/2013

È entrato in vigore, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 146 del 24 giugno 2013) il nuovo regolamento che innova la disciplina del **sistema di reclutamento e formazione dei dirigenti e dei funzionari delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici** e individua forme di collegamento tra le esistenti **Scuole pubbliche di formazione**.

Il regolamento dà attuazione dell'**articolo 11, co. 1, del D.L. 95/2012** (conv., L. 135/2012) che autorizza il Governo ad adottare **uno o più regolamenti di delegificazione** al fine di individuare **idonee forme di coordinamento tra le scuole pubbliche di formazione**, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti e di **riformare il sistema di reclutamento e di formazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici** anche mediante adeguati meccanismi di collegamento tra la formazione propedeutica all'ammissione ai concorsi e quella permanente.

Il riordino delle scuole pubbliche di formazione

Il regolamento (art. 1) istituisce il **Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica** che è composto dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), ridenominata Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché dall'Istituto diplomatico "Mario Toscano", dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dalla Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno – SSAI, dal Centro di formazione della difesa e dalla Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Sono escluse dal Sistema le attività di formazione e reclutamento relative ai magistrati, agli avvocati e procuratori dello Stato, al personale militare, alle forze di polizia e ai vigili del fuoco.

Ai sensi dell'articolo 2, gli indirizzi e le attività del Sistema Unico sono definiti da un **Comitato per il coordinamento delle scuole**, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e composto dagli organi di vertice delle Scuole. Al Comitato spettano le funzioni di programmazione delle attività di formazione dei dirigenti e dei funzionari, nonché il coordinamento nell'utilizzo delle risorse umane (personale docente), finanziarie e strumentali (sedi delle Scuole).

Il Comitato, la cui istituzione non deve comportare nuovi oneri a carico della finanza pubblica, ha sede presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, che fornisce il supporto tecnico con le risorse disponibili.

Nell'ambito del Sistema unico, le Scuole favoriscono l'utilizzo gratuito delle proprie strutture anche per lo svolgimento di corsi organizzati da altre scuole pubbliche o da amministrazioni diverse da quella di appartenenza (art. 9).

La nuova disciplina del reclutamento

Ulteriori disposizioni del regolamento mirano a ridefinire complessivamente il sistema di reclutamento dei dirigenti e dei funzionari, con l'obiettivo di concentrare, snellire e rendere più economiche le procedure concorsuali; garantire l'eccellenza dell'attività formativa generale; strutturare i corsi di formazione in modo da assicurare il più elevato livello di specializzazione professionale degli allievi;

subordinare l'assunzione degli allievi al superamento di prove valutative che assicurino l'effettiva selezione dei più meritevoli.

Innanzitutto viene innovata la **fase di pianificazione del reclutamento** (art. 3). Al Dipartimento della funzione pubblica è attribuito il compito di elaborare entro il 30 aprile di ogni anno il "**Piano triennale previsionale di reclutamento** di dirigenti e funzionari nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e negli enti pubblici nazionali", che viene approvato dal Consiglio dei Ministri entro il 30 giugno. Il piano si riferisce al triennio decorrente dall'anno successivo a quello di elaborazione. Entro il successivo 31 ottobre, sulla base del Piano, con d.P.C.M. sono stabiliti il numero e la tipologia dei posti da destinare al reclutamento di dirigenti e funzionari tramite corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola nazionale di amministrazione, e quelli da destinare al reclutamento diretto da parte delle singole amministrazioni: con distinti d.P.C.M. è stabilito il numero dei posti destinati al reclutamento del personale della carriera diplomatica, della carriera prefettizia e da assegnare all'albo dei segretari comunali (per tale personale non sono previste innovazioni relativamente alle modalità di reclutamento).

Sono conseguentemente abrogati i commi 7 e 7-bis dell'art. 28, D.Lgs. 165/2001, che disciplinano la procedura vigente di programmazione del reclutamento dei dirigenti. Sino all'entrata in vigore del nuovo regolamento, la **programmazione del reclutamento** è stata svolta in coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 39 della legge 449/1997. Le amministrazioni comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, al Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Entro il 31 luglio, il Dipartimento comunica alla Scuola superiore della pubblica amministrazione i posti da coprire mediante corso-concorso. Sempre entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni statali e gli enti pubblici non economici comunicano i dati complessivi e riepilogativi relativi ai ruoli, alla dotazione organica, agli incarichi dirigenziali conferiti, nonché alle posizioni di comando, fuori ruolo, aspettativa e mobilità, con indicazione della decorrenza e del termine di scadenza.

Per quanto riguarda il **reclutamento dei funzionari**, il regolamento (art. 4) prevede che per l'accesso alle aree funzionali per le quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, nonché alla qualifica di funzionario di amministrazione negli enti pubblici di ricerca si ricorra, in misura non superiore al 50 per cento dei posti disponibili, al corso-concorso bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione o dalle altre Scuole del Sistema, previa delibera del Comitato di coordinamento del Sistema Unico. Per la restante quota, rimangono ferme le disposizioni di legge speciali.

Nella **disciplina previgente**, il comma 1-ter dell'art. 52, D.lgs. 165/2001, che è stato parallelamente abrogato, stabiliva che per l'accesso alle posizioni economiche apicali è definita una quota di accesso nel limite del 50 per cento da riservare a un corso-concorso bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Pertanto, mentre resta invariata la quota di accesso mediante corso-concorso, si introduce:

1. una **differente platea di destinatari** delle procedure concorsuali: la norma vigente limita la platea alle sole posizioni economiche apicali di ogni area funzionale, mentre la norma novellata circoscrive la platea a tutte le posizioni per le quali è richiesto il diploma di laurea;
2. la facoltà non solo della Scuola nazionale, ma anche delle altre Scuole, di bandire concorsi.

Vengono altresì definite le modalità di svolgimento del **concorso di ammissione al corso-concorso** selettivo per il reclutamento dei funzionari: in particolare, il bando

di concorso deve prevedere quale titolo di studio minimo per l'ammissione dei candidati non dipendenti pubblici il possesso della laurea specialistica/magistrale o del diploma di laurea secondo l'ordinamento previgente, mentre i candidati già dipendenti di amministrazioni pubbliche o private possono essere ammessi se muniti almeno di laurea triennale. Il **corso-concorso** (art. 5) ha una durata complessiva di **nove mesi** di cui i primi sei di formazione generale presso la Scuola nazionale di amministrazione e le altre Scuole del Sistema unico e i successivi tre mesi (cui accedono gli allievi che superano l'esame conclusivo della fase di formazione iniziale) di formazione specialistica svolta presso le amministrazioni di destinazione degli allievi, utilizzando anche le strutture delle Scuole di riferimento.

Quanto al **trattamento economico spettante agli allievi** del corso-concorso per funzionari, le nuove disposizioni (art. 6) prevedono che per gli allievi già dipendenti pubblici conservano il trattamento erogato dall'amministrazione di appartenenza; agli allievi esterni, invece, viene erogata una borsa di studio dell'importo di 1.000 euro netti. Tutti gli emolumenti sopra indicati saranno restituiti dalle amministrazioni di destinazione degli allievi medesimi.

Per quanto riguarda il **reclutamento dei dirigenti** (art. 7), disciplinato dall'art. 28 del D.lgs. 165/2001, sono apportate numerose modifiche di seguito sintetizzate.

Il **D.Lgs. n. 150/2009** ha integrato la disciplina dell'accesso alla dirigenza di cui all'art. 28 del **D.Lgs. n. 165/2001** (T.U. pubblico impiego). L'accesso alla qualifica avviene per **concorso per esami** indetto dalle singole amministrazioni ovvero per **corso-concorso selettivo** di formazione bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA). In coerenza con la programmazione del fabbisogno di personale, le amministrazioni comunicano, entro il 30 giugno di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, il numero dei posti che si renderanno vacanti nei propri ruoli dei dirigenti. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 luglio di ciascun anno, comunica alla SSPA i posti da coprire mediante corso-concorso che viene bandito entro il 31 dicembre di ciascun anno. I vincitori dei concorsi, prima del conferimento dell'incarico, sono tenuti a svolgere un **ciclo di attività formative** organizzate dalla SSPA.

Il **D.Lgs. n. 150/2009** ha aggiunto l'art. 28-*bis* del **D.Lgs. n. 165/2001** per la disciplina dell'accesso alla qualifica di **dirigente di prima fascia** nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti pubblici non economici; l'accesso avviene, per il 50% dei posti, tramite concorso pubblico per titoli ed esami indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri stabiliti con D.P.C.M., previo parere della SSPA, a cui sono ammessi i dirigenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni, che abbiano maturato almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali e gli altri soggetti in possesso di titoli di studio e professionali individuati nei bandi di concorso. I vincitori del concorso sono assunti dall'amministrazione e, anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale.

a) sono ridefiniti i **requisiti per l'ammissione al corso-concorso**; in particolare, "i titoli di studio post-universitario rilasciato da istituti universitari italiani o stranieri, ovvero da primarie istituzioni formative pubbliche o private, secondo modalità di riconoscimento disciplinate con d.P.C.M." vengono sostituiti dai soli master di secondo livello conseguito presso università italiane o straniere;

b) **non** sono più **ammessi** alla partecipazione ai corsi-concorsi **i dipendenti di strutture private**;

c) il **periodo di formazione**, comprensivo di un periodo di applicazione, è **ridotto dagli attuali 18 mesi a 12 mesi** con conseguenti economie di spesa. Le modifiche consentono di articolare meglio lo svolgimento del corso prevedendo una fase di formazione generale, della durata di otto mesi, svolta dalla Scuola nazionale di amministrazione e una fase di formazione specialistica, della durata di quattro mesi, alla cui organizzazione provvede il Comitato tramite le Scuole di riferimento o, in

manca, con la Scuola nazionale di amministrazione;

d) è soppressa la disposizione che prevede la sottoposizione dei candidati ad un esame-concorso finale;

e) si prevede che il rapporto tra dirigenti scelti con concorso da parte delle singole amministrazioni e dirigenti scelti sulla base del corso-concorso della Scuola nazionale dell'amministrazione, attualmente pari al 70% nel primo caso e al 30% nel secondo caso, venga portato al **50%** (con **incremento**, quindi, della **quota di dirigenti provenienti dal corso-concorso** di quest'ultima);

f) per i soli concorsi banditi dalle singole amministrazioni (e non anche per il corso-concorso selettivo di formazione bandito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione) si introduce la **valutazione di titoli** (stabilendo quale limite massimo che il valore complessivo dei titoli non può superare il quaranta per cento della votazione finale del candidato);

g) al corso-concorso di formazione sono ammessi i candidati inseriti nella graduatoria del concorso di ammissione entro il limite dei posti disponibili, maggiorato del venti per cento (anziché del trenta);

Viene, infine, stabilito in 1.500 euro netti **l'importo della borsa di studio** per gli allievi non dipendenti pubblici (ora viene corrisposto il 70 per cento dello stipendio dei dirigenti, con esclusione della retribuzione legata allo svolgimento delle funzioni, per un ammontare di circa 1.920 euro netti). Gli allievi già dipendenti pubblici conservano il trattamento economico fruito presso l'amministrazione di appartenenza.

La formazione dei dirigenti e dei funzionari

Anche per quanto concerne la formazione, sono previsti obblighi di programmazione e coordinamento (art. 8). Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici sono tenuti ad adottare, entro il 30 giugno di ogni anno, un **Piano triennale di formazione** del personale, da trasmettere al Comitato che provvede a redigere il "Programma triennale delle attività di formazione dei dipendenti pubblici", secondo il criterio della programmazione a scorrimento entro il 31 ottobre di ogni anno. Le scuole erogano l'attività formativa di competenza in conformità con quanto stabilito dal Programma.

Conseguentemente, è prevista l'abrogazione dell'art. 7-bis del D.lgs. 165/2001, che disciplina la formazione del personale. L'art. 7-bis stabiliva, al comma 1, l'obbligo di predisposizione annuale di un piano di formazione del personale per tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle università e degli enti di ricerca.

Ciascuna amministrazione trasmette il piano anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

In base al regolamento (art. 10) i corsi e le attività inseriti nel Programma triennale, destinati alle amministrazioni statali e agli enti pubblici non economici, di regola non comportano **costi** a carico di tali amministrazioni ed enti. In aggiunta possono essere previste attività formative con oneri a carico delle amministrazioni richiedenti. Le Scuole del Sistema, sulla base dell'attività di coordinamento svolta dal Comitato, hanno la possibilità di stipulare **convenzioni con gli enti territoriali**, sia per lo svolgimento di attività formative, sia per il reclutamento dei rispettivi dirigenti e funzionari. Le convenzioni, stipulate anche con soggetti privati, possono avere ad oggetto sia l'organizzazione di specifiche attività formative, sia l'adesione ad attività di reclutamento e formazione previste nell'ambito dei Piani del Sistema Unico. In

ogni caso, gli oneri derivanti dalle convenzioni sono a carico degli enti richiedenti (art. 11).

Il regolamento (art. 12) stabilisce il principio della priorità dello svolgimento delle attività di formazione di amministrazioni statali ed enti pubblici non economici tramite le Scuole del Sistema unico. È consentito rivolgersi a **soggetti terzi, pubblici o privati**, previo nulla osta del Comitato e solo in presenza di due concomitanti fattori:

- l'esigenza formativa specifica non può essere soddisfatta nell'ambito della formazione gratuita prevista dal Programma triennale;
- l'offerta del soggetto esterno risulti più conveniente e vantaggiosa delle attività di formazione con oneri a carico degli enti richiedenti inserite nel medesimo Programma.

Le Scuole del Sistema Unico possono definire **forme di collaborazione con le università e altri istituti di formazione** (art. 13), sulla base di linee di indirizzo formulate dal Comitato per il coordinamento e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Unificazione delle Scuole di formazione pubblica

Il **D.L. n. 90/2014** (articolo 21), ha disposto la **soppressione di 5 scuole di formazione delle pubbliche amministrazioni** e la contestuale **assegnazione delle funzioni** degli organismi soppressi **alla Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA)**.

Nel dettaglio, l'unificazione delle scuole nella sola SNA comporta la soppressione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dell'Istituto diplomatico «Mario Toscano», della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno (SSAI), del Centro di formazione della difesa, della Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche e delle sedi distaccate della Scuola nazionale dell'amministrazione prive di centro residenziale. Tali organismi erano già stati coinvolti da un riordino complessivo ad opera del **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 70**, adottato in attuazione dell'**articolo 11, co. 1, del D.L. n. 95/2012 (conv. L. n. 135/2012)**, che aveva istituito il **Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica**.

Con la creazione del Sistema unico - che non ha inciso l'autonomia e la collocazione istituzionale delle singole Scuole – gli indirizzi e le attività delle scuole sono definiti da un Comitato per il coordinamento, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro da lui delegato e composto dagli organi di vertice delle Scuole. Al Comitato spettano le funzioni di programmazione delle attività di formazione dei dirigenti e dei funzionari, nonché il coordinamento nell'utilizzo delle risorse umane (personale docente), finanziarie e strumentali (sedi delle Scuole). Il Comitato ha sede presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, che fornisce il supporto tecnico con le risorse disponibili.

Mentre con l'istituzione del Sistema unico si è inteso creare meccanismi di coordinamento delle risorse e delle attività delle Scuole coinvolte, il decreto n. 90 del 2014 ha disposto **l'accorpamento strutturale e funzionale delle scuole facenti parte del Sistema unico nella Scuola nazionale dell'amministrazione**, in un'ottica di razionalizzazione del sistema e di contenimento della relativa spesa. Per realizzare il nuovo quadro normativo, occorre procedere ad una **riorganizzazione complessiva della SNA**, da attuare entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto, che preveda: **l'articolazione in dipartimenti** della Scuola (a ciascuno dei dipartimenti individuati sono attribuite le funzioni degli organismi soppressi) e la **collaborazione** con gli organi costituzionali, le autorità indipendenti, le università e l'Istat, anche mediante la stipula di convenzioni sulle attività di formazione iniziale e permanente.

La legge sulla riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni (**L. 124/2015**) aveva previsto, nell'ambito della delega sulla riforma della dirigenza pubblica che non ha trovato attuazione, i criteri per la riforma della Scuola nazionale dell'amministrazione, stabilendo una revisione del suo ordinamento, missione, assetto organizzativo, con eventuale trasformazione della natura giuridica.

Conferimento degli incarichi dirigenziali

Alcuni interventi normativi adottati nel corso degli ultimi anni hanno riguardato, in modo particolare, la disciplina generale del **conferimento degli incarichi dirigenziali** (contenuta nell'[articolo 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#)). In particolare, sono state modificate le condizioni necessarie per poter conferire incarichi di funzione dirigenziale a soggetti non appartenenti ai ruoli della dirigenza pubblica ed è stata ampliata e ridefinita la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a dirigenti che non appartengono ai ruoli della dirigenza si tratti di dipendenti da altre amministrazioni pubbliche o da organi costituzionali, previo collocamento fuori ruolo, comando o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti (decreto-legge n. 101/2013, art. 2, co. 8-ter).

E' stato previsto che il tetto massimo del numero di incarichi di **funzione dirigenziale** da conferire [a soggetti esterni alla pubblica amministrazione](#) ovvero a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato, sia fissato, per ciascuna amministrazione, nel 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia e nell'8% di quella di seconda fascia. Tra i requisiti soggettivi che vengono richiesti come condizioni per il conferimento, è stato previsto, in alternativa ad altri, il possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale o scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria.

La formazione universitaria richiesta non può inoltre essere inferiore al possesso della laurea specialistica o magistrale ovvero del diploma di laurea conseguito secondo l'ordinamento didattico previgente al regolamento di cui al D.M n. 509/1999.

Con prevalenti finalità di contenimento della spesa pubblica e di favorire il ricambio del personale nelle p.a., è stato previsto ([art. 5 D.L. 06/07/2012, n. 95](#)) il divieto per le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici **collocati in quiescenza**. A tali amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle suddette amministrazioni e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti.

Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni suddetti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. E' previsto che gli organi costituzionali si adeguino a tali disposizioni nell'ambito della propria autonomia. (Consulta anche le circolari esplicative: [Circolare n. 6/2014](#) e [n. 4/2015](#) del Ministro per la semplificazione e l'amministrazione).

E' stato altresì specificato che gli incarichi dirigenziali possono inoltre essere attribuiti, senza alcun vincolo di esclusività, anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale (legge di stabilità 2016) e che nel caso in cui la

dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale non trovano inoltre applicazione le disposizioni da adottare ai sensi della legge c.d. anticorruzione (di cui all'art. 1, co. 5, L. 190/2012), con riferimento ai dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

Incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi dirigenziali

Ai dirigenti si applica la disciplina generale delle incompatibilità dei dipendenti pubblici (dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), ferme restando le disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato successivamente previste (art. 23-bis d. lgs. 165/2001).

La legge sul procedimento amministrativo, inoltre, reca una norma di carattere generale che stabilisce che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di **conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale (art. 6-*bis*, legge 241/1990, introdotto dalla legge anticorruzione 190/2012).

Al contempo, la legge disciplina le ipotesi di **incompatibilità**, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti (art. 53 del d. lgs. 165/2001 modificato dalla legge 190 del 2012 -legge anticorruzione).

Il quadro normativo contiene fattispecie di maggior dettaglio in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali a partire dal [D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39](#) (adotato in attuazione della delega contenuta nei commi 49 e 50 dell'[art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190](#) la c.d. legge anticorruzione). Tale decreto fa salvi i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali di cui all'[art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001](#) e non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall'[art. 53 del D.Lgs. n. 165/2001](#).

A questi si è aggiunta dunque una nuova disciplina, **funzionale alla prevenzione di fenomeni di corruzione**, che ha previsto fattispecie di:

- **inconfiribilità**, cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal [capo I del titolo II del libro secondo del codice penale](#), nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- **incompatibilità**, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Con una novella introdotta dall'[art. 29-ter del D.L. n. 69/2013](#) (convertito da L. n. 98/2013) si è previsto che non si applicano agli **incarichi e ai contratti già in essere** prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 39/2013 le disposizioni sull'incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale e sulle incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

Il 20 aprile 2015 è stato adottato dall'ANAC il [Codice di comportamento per i pubblici dipendenti](#), in attuazione di quanto previsto dall'art. 54 del d. lgs. 165/2001.

Il Codice prevede in particolare, all'articolo 7 l'obbligo per i dipendenti pubblici di astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti o di organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Il dipendente che si astiene, comunica tale condizione per iscritto al dirigente dell'ufficio di appartenenza specificando la situazione di conflitto. Il dirigente, ove ritenga sussista il conflitto di interessi, prende gli opportuni provvedimenti, anche sostituendo l'interessato. Il dipendente che interviene per dovere d'ufficio o comunque a qualsiasi titolo partecipa ad un procedimento, anche senza esserne responsabile, rispetto al quale possano essere coinvolti interessi propri, in base a quanto detto, ne dà immediata comunicazione al dirigente dell'ufficio di appartenenza che decide sulla astensione del dipendente dalla partecipazione al procedimento in argomento.

L'articolo 15 del Codice di comportamento detta disposizioni particolari per i dirigenti (anche quelli esterni ex art. 19, co. 6, d. lgs. 165/2001) i quali prima di assumere le proprie funzioni, devono comunicare all'ANAC le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività ad esso inerenti. Le predette comunicazioni sono rese mediante autocertificazione ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e contengono altresì l'impegno del dirigente medesimo a rendere edotta l'Autorità in caso di variazioni sopraggiunte. Il dirigente fornisce informazioni sulla propria situazione patrimoniale per l'attuazione da parte dell'Autorità di quanto previsto all'art.15 del d.lgs. 33/2013 relativo agli Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenza. Il dirigente ha l'obbligo di osservare e vigilare sul rispetto delle regole in materia incompatibilità, cumulo degli impieghi e incarichi di lavoro da parte dei propri dipendenti, al fine di evitare pratiche illecite di "doppio lavoro", ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 39/2013.

Trasparenza degli incarichi dirigenziali

In tema di [trasparenza delle pubbliche amministrazioni](#), negli ultimi anni sono state oggetto di riordino e rafforzamento le prescrizioni in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ([decreto legislativo n. 33/2013](#) come modificato dal decreto legislativo 96/2017), con particolare riferimento a quelle relative ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo (salvo che siano attribuiti a titolo gratuito) e ai titolari di incarichi dirigenziali, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Al tempo stesso sono obbligatoriamente pubblicate ed aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza.

Sono ricomprese in tali prescrizioni tutte le amministrazioni dello Stato, compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie.

In particolare, per i titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, nonché per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali sono pubblicati i seguenti documenti ed informazioni ([articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013](#)) : l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; il curriculum; i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; le dichiarazioni di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441 limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso.

Negli incarichi sono altresì ben evidenziati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico.

E' al contempo previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare ed aggiornare le informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza: gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico; il curriculum vitae; i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

E' disciplinata la responsabilità dirigenziale e le relative sanzioni in caso di omessa

dichiarazioni delle informazioni previste dalla legge.

Trattamento economico dei dirigenti

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa pubblica è stato introdotto, dal 1° maggio 2014, un limite massimo retributivo per tutto il **personale pubblico**, fissato in **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente (in virtù delle modifiche introdotte con l'[articolo 13 del D.L. n. 66/2014](#) agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del [D.L. n. 201/2011](#)).

Oltre a definire un "nuovo tetto", è stata estesa la platea di destinatari del "tetto" retributivo.

Non sono inoltre più fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali, talché deve intendersi che si debbano includere nel computo cumulativo delle somme comunque erogate all'interessato dalle amministrazioni pubbliche e sono incluse espressamente le somme erogate dalle società da esse partecipate in via diretta o indiretta. Di conseguenza, il nuovo "tetto" di 240.000 euro trova applicazione alle somme complessivamente erogate all'interessato a carico di uno o più organismi o amministrazioni della p.a.a. (di cui all'art. 1, co. 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001).

Gli articoli 23- *bis* e 23- *ter* del D.L. n. 201/2011 (e le previsioni dell'art. 1, co. 471-474, L. n. 147/2013, che sono intervenute sulla materia) prevedevano in un primo momento, che il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione costituisse parametro massimo di riferimento per la definizione del trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo) con pubbliche amministrazioni statali e con società dalle stesse partecipate. La determinazione puntuale era stata rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: il D.P.C.M. del 23 marzo 2012 ha quantificato in 293.658,95 euro tale indice. In particolare, il d.P.C.M. 23 marzo 2012 definisce, in relazione alle diverse funzioni svolte, il trattamento economico erogabile, utilizzando come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del Primo presidente della Corte di Cassazione, che si aggiunge all'ulteriore limite circa le somme che possono essere corrisposte ai dipendenti delle amministrazioni che siano chiamati a svolgere funzioni direttive dirigenziali o equiparate presso Ministeri o enti pubblici nazionali, comprese le autorità amministrative indipendenti: questi soggetti - se conservano il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza - non possono ricevere a titolo di retribuzione, indennità, o anche solo per il rimborso spese, più del 25% dell'ammontare complessivo del trattamento economico già percepito (art. 23- *ter*, comma 2). Ad inizio della XVII legislatura, con nota circolare del 16 luglio 2013, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha invitato le amministrazioni a comunicare lo stato dell'applicazione del d.P.C.M. 23 marzo 2012 al 31 dicembre 2012. Nel relazione sullo stato di attuazione di tale normativa, doveva essere evidenziato, per i casi in cui fossero emerse situazioni di scostamento, se le operazioni di riconduzione al tetto si siano completate. Si richiedeva inoltre di segnalare l'eventuale emanazione di direttive interne al fine di assicurare l'applicazione a regime delle prescrizioni del d.P.C.M. 23 marzo 2012.

Sulla materia, nella XVII legislatura, era già intervenuta la legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) estendendo l'ambito di applicazione soggettivo del limite previsto dall'art. 23- *ter*. La legge di stabilità 2014, infatti, ha specificato che il parametro ivi stabilito trovi applicazione, dal 1° gennaio 2014, anche nei confronti di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche retribuzioni o emolumenti in ragione di rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le autorità amministrative indipendenti (art. 1, co. 471). La legge n. 147/2013 ha stabilito, altresì, che tali disposizioni si applichino anche agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001 (art. 1, co. 472).

Tali previsioni recavano specifiche previsioni per le società direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni emittenti strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati nei mercati regolamentati. nonché per le società dalle stesse controllate e per le società che emittenti titoli azionari

quotati nei mercati regolamentati.

A sua volta, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" ([d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#)) è intervenuto (art. 11) sui **requisiti dei componenti** degli organi amministrativi e di controllo di **società a controllo pubblico** prevedendo, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle sia assicurato il rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo. E' al contempo disciplinata la composizione degli organi di amministrazione, con riferimento anche al numero dei componenti, e i **compensi** corrisposti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo e ai dipendenti delle società in controllo pubblico.

A tal fine è previsto che il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, emani un decreto che, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, classifichi le società in **cinque fasce**. Per ciascuna fascia è determinato, in proporzione, il limite massimo dei **compensi** del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che **non potrà** comunque **eccedere** il limite massimo di euro **240.000 euro** annui.

Si ricorda infine che la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 124/2017](#), ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sul limite retributivo e sul divieto di cumulo retribuzione-pensione previsti a decorrere dal 1° maggio 2014.

Dirigenti delle regioni e degli enti locali

Sulla dirigenza delle regioni e degli enti locali sono intervenute alcune modifiche ([articolo 11 del D.L. n. 90 del 2014](#)) sul sistema di conferimento di **incarichi dirigenziali a tempo determinato** con riferimento alla dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa e sugli **uffici di supporto degli organi di direzione politica** degli **enti locali**. E' stato, in tale quadro, aumentato dal 10 al 30% dei posti della pianta organica la **quota massima** di incarichi dirigenziali che gli **enti locali** possono conferire mediante contratti a tempo determinato e si prevede l'obbligo di **selezione pubblica** per il conferimento di detti incarichi. Inoltre, se tali contratti (compresi quelli con i direttori generali) sono stipulati con dipendenti di pubbliche amministrazioni, questi sono collocati in **aspettativa** senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio, mentre la disciplina previgente prevedeva la risoluzione del rapporto di lavoro e l'eventuale riassunzione, subordinata alla vacanza del posto in organico.

In secondo luogo, è stato fissato un **limite massimo** (pari al 10% della dotazione organica) anche al numero di incarichi dirigenziali conferibili con contratti a tempo determinato a personale esterno all'amministrazione, da parte delle **regioni** e (con riferimento alla dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa) dagli enti e dalle aziende del **Servizio sanitario nazionale**. Anche in questo caso, è stato specificato che tali incarichi sono attribuiti previa selezione pubblica.

Inoltre, si è stabilito il divieto di effettuare attività gestionale al personale degli **uffici di supporto agli organi di direzione politica locale** (sindaci, presidenti di provincia e assessori) anche se il loro trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale.

La riforma della dirigenza prevista dalla legge 124/2015

In attuazione della legge di riforma della p.a. era stato trasmesso al Parlamento, nella XVII legislatura, lo schema di decreto legislativo di riforma della dirigenza (A.G. 328), che disponeva, in primo luogo l'articolazione del "sistema della dirigenza pubblica" nei tre ruoli della **dirigenza statale, regionale e locale**, ai quali si accede tramite procedure di reclutamento e requisiti omogenei, cui si affianca il ruolo della **dirigenza delle autorità indipendenti**.

Sullo schema di decreto legislativo di riforma erano stati espressi i pareri delle competenti Commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.

Il testo non è stato poi approvato in via definitiva essendo nel frattempo intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 251 del 2016) con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di delega della legge 124/2015, tra cui quelle relative alla disciplina della dirigenza, nella parte in cui, incidendo su materie di competenza sia statale sia regionale, prevedevano che i decreti attuativi fossero adottati sulla base di una forma di raccordo con le Regioni che non è quella dell'intesa ma del semplice parere.

Nel testo di riforma i ruoli della dirigenza regionale e locale erano istituiti previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Erano **esclusi** dall'applicazione della nuova disciplina i dirigenti scolastici e i dirigenti medici, veterinari e sanitari del Servizio sanitario nazionale.

Veniva sancito il principio in base al quale la **qualifica dirigenziale** è unica e ogni dirigente iscritto in uno dei tre ruoli, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, può ricoprire qualsiasi **incarico dirigenziale**. La distinzione tra dirigente di prima e seconda fascia viene quindi superata, attribuendo alle amministrazioni pubbliche la facoltà di articolare gli uffici dirigenziali in diversi livelli di responsabilità, anche introducendo la distinzione tra **incarichi dirigenziali generali** e altri incarichi dirigenziali.

Era contestualmente disposta, presso il Dipartimento della funzione pubblica, la realizzazione di una **banca dati** contenente l'elenco degli uffici dirigenziali, dei titolari di incarichi, del relativo *curriculum vitae* e percorso professionale.

Il provvedimento disponeva, al contempo, l'istituzione delle **Commissioni per la dirigenza statale** (entro 90 giorni), **regionale e locale** (previa intesa, rispettivamente, in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali), cui sono attribuite funzioni che investono, tra le altre, le procedure per il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la definizione di criteri generali per l'assegnazione degli incarichi e la relativa valutazione.

Alla dirigenza pubblica si accedeva mediante le due modalità del **corso-concorso** e del **concorso**, salvo il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni alle amministrazioni nei limiti di quanto stabilito dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo interveniva quindi sull'assetto e sulle funzioni della **Scuola nazionale dell'amministrazione** (SNA), di cui è disposta la trasformazione in **agenzia**, operante sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio e soggetta al controllo della corte dei conti. Alla SNA competono, in particolare, funzioni di

reclutamento e di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni, anche avvalendosi di istituzioni nazionali ed internazionali.

Specifiche disposizioni erano dettate relativamente alla **formazione dei dirigenti**, tenuti a frequentare corsi di formazione (organizzati o approvati dalla SNA) per un numero di ore definito dal regolamento di attuazione.

Gli incarichi dirigenziali erano sempre conferiti mediante **procedura comparativa con avviso pubblico**, ad eccezione dell'assegnazione del primo incarico e di quanto previsto ai fini della procedura per i dirigenti privi di incarico. Ai fini del conferimento di ciascun incarico dirigenziale, l'amministrazione definisce i criteri di scelta nell'ambito dei criteri generali fissati dalle istituende Commissioni per la dirigenza pubblica, regionale e locale. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali non generali la scelta dell'amministrazione è comunicata alle Commissioni che, entro 15 giorni, possono rilevare il mancato rispetto dei requisiti e dei criteri fissati. Per gli incarichi relativi a uffici dirigenziali generali le suddette Commissioni selezionano una *short list* di candidati ritenuti più idonei in base ai richiamati criteri generali.

Veniva mantenuta la possibilità di attribuzione degli incarichi dirigenziali a **soggetti esterni** alle pubbliche amministrazioni individuando limiti massimi.

Quanto alla **durata** degli incarichi dirigenziali, veniva previsto il termine di 4 anni, rinnovabile di ulteriori 2 anni, a condizione che il dirigente abbia conseguito una valutazione positiva e con decisione motivata dell'amministrazione, per una sola volta; successivamente, viene svolta la procedura comparativa con avviso pubblico, cui può partecipare il dirigente già titolare dell'incarico salvo il caso di uffici a rischio di corruzione per i quali la legge già richiede il rispetto del principio della rotazione.

Alla scadenza di ogni incarico il dirigente rimaneva iscritto al ruolo ed è collocato in disponibilità fino all'attribuzione di un nuovo incarico. Una disciplina specifica viene introdotta per i **dirigenti privi di incarico**: essi hanno l'obbligo di partecipare, ogni anno, ad almeno 5 procedure comparative per le quali abbiano i requisiti; decorso un anno le amministrazioni possono conferire direttamente incarichi dirigenziali per i quali essi abbiano i requisiti; qualora sia decorso un anno senza incarico nell'anno successivo, ai fini del trattamento economico, sono ridotti di un terzo le parti fisse. Decorso 2 anni dal collocamento in disponibilità, il Dipartimento per la funzione pubblica provvede a collocarli direttamente presso le amministrazioni in cui vi siano posti disponibili, ove ne abbiano i requisiti; viene previsto che, in caso di rifiuto, il dirigente decade dal ruolo. Le amministrazioni possono altresì attribuire ai dirigenti privi di incarico, con il loro consenso, funzioni di supporto senza il conferimento di incarichi dirigenziali e retribuzioni aggiuntive. In ogni caso, i dirigenti privi di incarico possono in ogni momento formulare richiesta di ricollocazione in qualifiche non dirigenziali.

Venivano inoltre elencati una serie di fattori che vengono in rilievo ai fini della **valutazione dei dirigenti**. Tra questi, in particolare: la capacità di gestione delle risorse umane assegnate alla struttura e di controllo e valutazione sulle presenze e sull'apporto motivazionale di ciascun dipendente; la tempestiva individuazione di fattori di rischio; la garanzia di trasparenza; l'individuazione di metodologie migliorative e coinvolgenti l'utenza nella valutazione dell'operato della struttura.

Il provvedimento individuava ulteriori ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi dirigenziali, che possono dare luogo alla **revoca** dell'incarico dirigenziale.

Veniva affidato al decreto legislativo da adottare entro il 28 febbraio 2016, in

attuazione della medesima legge 124/2015 (art. 17), in materia di pubblico impiego, l'individuazione delle forme di controllo sulle **modalità** con cui i dirigenti preposti ad uffici dirigenziali generali esplicano il proprio **potere sindacatorio e di controllo** sull'attività dei dirigenti e di periodica verifica del raggiungimento dei risultati dell'ufficio. In tale quadro, sono altresì definite le modalità di controllo sull'attuazione del programma da parte del segretario generale dei ministeri (in cui è presente tale figura), dei titolari di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali, dei dirigenti generali.

Era inoltre enunciato il principio di non derogabilità delle disposizioni del decreto legislativo da parte di contratti o accordi collettivi.

In sede di **prima attuazione**, era prevista l'iscrizione di diritto ai ruoli della dirigenza tutti i dirigenti a tempo indeterminato facenti parte delle relative amministrazioni alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale nelle amministrazioni statali, fino ad esaurimento della qualifica di prima fascia, il conferimento dell'incarico avviene, in misura non inferiore al 30 per cento delle relative posizioni, ai dirigenti di prima fascia facenti parte dei ruoli dell'amministrazione alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Gli incarichi dirigenziali sono disciplinati dalla normativa vigente fino alla definizione dei criteri generali da parte delle Commissioni.

Il provvedimento dettava inoltre disposizioni finalizzate, da una parte, a prevedere, nell'ambito dei contratti collettivi, una graduale convergenza del **trattamento economico** fondamentale di tutti coloro che sono iscritti nei ruoli della dirigenza utilizzando le economie derivanti dalle nuove previsioni; viene stabilito, in particolare, che il trattamento economico accessorio deve costituire almeno il 50 per cento della retribuzione complessiva del dirigente e la parte collegata ai risultati almeno il 30 per cento (60 e 40 per cento per i titolari di incarichi dirigenziali generali). La retribuzione di posizione deve essere interamente correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità.

Per quanto riguarda la **dirigenza degli enti locali**, era disposto il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali (a decorrere dall'effettiva costituzione del ruolo della dirigenza locale e fatti salvi, fino alla naturale scadenza, gli incarichi in essere), che confluiscono nel ruolo della dirigenza locale; gli attuali segretari comunali e provinciali vengono assunti dalle amministrazioni che conferiscono loro incarichi dirigenziali nei limiti delle dotazioni organiche. Norme specifiche sono altresì dettate in sede di prima applicazione nonché per coloro che appartengono alla fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate al 28 agosto 2015.

Era previsto, al contempo, l'obbligo per gli enti locali di nominare un **dirigente apicale** cui affidare compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità, che non può essere coordinato da altra figura di dirigente generale; le città metropolitane e i comuni con più di 100.000 abitanti possono, in alternativa, nominare un **direttore generale** e affidare il controllo della legalità e la funzione rogante ad un dirigente iscritto nei ruoli della dirigenza. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000 se appartenenti a comunità montane) era stabilito l'obbligo di gestire in forma associata la funzione di direzione apicale.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica \(328\)](#)

La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici

<i>Il riordino delle funzioni statali in materia di performance</i>	125
<i>La revisione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV)</i>	127
<i>Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti</i>	128

Il riordino delle funzioni statali in materia di performance

Nella XVII legislatura è stato avviato un percorso di riforma del sistema di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni con il [D.L. n. 90/2014](#) (art. 19, co. 10), che ha disposto il **trasferimento** di tutte le **funzioni** di implementazione del sistema già svolte **dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) al Dipartimento della funzione pubblica** della Presidenza del Consiglio (DPF), nella prospettiva della separazione del versante della trasparenza e dell'anticorruzione da quello del ciclo della *performance*. Al contempo, il decreto ha rinviato ad un regolamento di delegificazione il complessivo riordino delle funzioni in materia.

Nelle amministrazioni pubbliche il concetto di *performance* è stato introdotto dal [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150](#), che ha disciplinato il **ciclo della performance**, innovando profondamente la disciplina dei controlli interni delle pubbliche amministrazioni, come descritti dal D.Lgs. 286/1999. Le diverse fasi in cui si articola il ciclo della performance consistono nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi, nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti. Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Nell'impianto delineato dal D.Lgs. n. 150 del 1999, l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione della performance è affidata a due soggetti:

1. a livello nazionale, un organismo centrale, dapprima individuato nella CIVIT (successivamente trasformata in Autorità nazionale anticorruzione), poi sostituita dal Dipartimento della funzione pubblica;
2. a livello di singola amministrazione, un organismo indipendente di valutazione della performance (OIV).

Al fine di rendere pienamente efficace il trasferimento il [D.P.R. n. 105 del 2016](#), da un lato, ha individuato le funzioni concretamente trasferite al DPF e, dall'altro, ha introdotto alcune modifiche nella disciplina della composizione degli Organismi indipendenti della valutazione (OIV).

Per quanto riguarda il primo aspetto, le **funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento del sistema della performance assegnate al Dipartimento della funzione pubblica** sono state individuate mediante il rinvio alle disposizioni già contenute nel D.Lgs. n. 150/2009, integrate dall'indicazione di indirizzi di ordine generale ai quali il DFP deve improntare la propria attività, che derivano dall'analisi degli elementi di criticità emersi dall'applicazione del sistema introdotto con il D.Lgs. 150/2009 nel corso degli anni (articoli 2 e 3).

Tra questi, in particolare, il Dipartimento deve adoperarsi per: ridurre gli oneri informativi a carico delle amministrazioni pubbliche; promuovere la progressiva integrazione tra performance e programmazione economico-finanziaria, anche mediante raccordo con il Dipartimento della Ragioneria generale del MEF; differenziare i requisiti relativi al ciclo della performance in relazione alla dimensione al tipo di amministrazione e della attività svolta, introducendo anche modelli semplificati e tenendo conto delle specificità settoriali.

Tra le novità del decreto, che dispone anche in merito alle risorse umane necessarie al Dipartimento per l'adempimento delle nuove funzioni assegnate (art. 5), vi è l'**istituzione** presso il DPF della **Commissione tecnica per la performance**

(articolo 4). Si tratta di un organo consultivo per l'indirizzo tecnico e metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della performance, necessario per assicurare al DFP la disponibilità di conoscenze tecniche. La Commissione tecnica è stata successivamente nominata con D.M. 29 novembre 2016.

Ulteriore novità è l'attribuzione al DFP del compito di promuovere la costituzione della **Rete nazionale per la valutazione delle amministrazioni pubbliche**, tramite la quale si intende valorizzare le esperienze di **valutazione esterna** delle pubbliche amministrazioni e dei relativi impatti condotte in specifici settori e ambiti, per favorire la condivisione di esperienze e giungere alla definizione di metodologie di valutazione comune. Anche per tale finalità, il Dipartimento sviluppa le funzionalità del [Portale della Performance](#).

La revisione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV)

Il **DPR n. 105 del 2016** è intervenuto anche sulla disciplina degli organismi indipendenti di valutazione, con particolare riguardo ai **criteri di selezione e nomina dei componenti di tali organismi**, al fine di accrescerne l'indipendenza, individuato come uno degli elementi di criticità nell'attuazione della riforma introdotta con il D.Lgs. n. 150 del 2009.

Il **quadro delle competenze** degli organismi resta quello descritto dall'**art. 14 del D.Lgs. 150/2009**, che risulta arricchito dalle previsioni in base alle quali agli OIV sono demandate:

- la verifica della correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa ed individuale;
- la verifica dell'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-gestionale;
- la promozione dell'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni ai fini della valutazione della performance organizzativa.

In particolare, ai sensi del DPR 105 si conferma che l'OIV è costituito da un organo monocratico ovvero collegiale composto da 3 componenti, che sono nominati da ciascuna amministrazione, singolarmente o in forma associata, introducendo però l'obbligo di scegliere i componenti solo tra i soggetti iscritti all'Elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, tenuto dal DFP (articolo 6). È stato conseguentemente eliminato l'obbligo di previo parere del Dipartimento su ciascuna nomina. Possono essere iscritti all'Elenco nazionale soggetti, dotati dei requisiti di competenza, esperienza ed integrità stabiliti con decreto del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il quale sono stabiliti anche i limiti relativi all'appartenenza a più organismi indipendenti di valutazione.

In attuazione del regolamento è stato adottato il **decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 2 dicembre 2016**, che istituisce **l'Elenco nazionale dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione della performance** (art. 1). Il medesimo decreto provvede a:

- individuare i requisiti di competenza esperienza e integrità necessari per poter richiedere l'iscrizione all'Elenco (art. 2);
- definire la procedura di iscrizione all'Elenco (art. 3);
- definire la procedura di conferimento dell'incarico di componente dell'Organismo indipendente di valutazione (art. 7).

Le modifiche al D.Lgs. 150 del 2009 in materia di valutazione dei dipendenti

Il legislatore ha inserito la **valutazione dei dipendenti pubblici** tra le **materie di riforma della pubblica amministrazione** previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi.

In particolare, la delega prevista dall' [art. 17, comma 1, lett. r\)](#), della [L. 124/2015](#) reca i seguenti **principi e criteri direttivi**: semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità; razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche; sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti; potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti; riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio; coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni; previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega il Governo ha adottato il [decreto legislativo n. 74 del 2017](#), diretto a riordinare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, dopo aver acquisito il [parere](#) delle competenti commissioni parlamentari ([A.G. 391](#)). Il decreto ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito. Oltre che coordinare ed adeguare le disposizioni del D.Lgs. n. 150 del 2009 alle modifiche sul quadro normativo intervenute nel corso della legislatura ad opera del DPR 105/2016 e del successivo decreto ministeriale sugli OIV, il decreto prevede ulteriori novità.

In relazione agli **effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della performance**, si stabilisce che il rispetto delle disposizioni in materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini:

- delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance;
- del riconoscimento delle progressioni economiche;
- dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale;
- del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la valutazione negativa della performance, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il **ciclo di gestione della performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli **obiettivi generali**, che identificano, in coerenza con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo

- politico-amministrativo;
- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo **parere vincolante dell'OIV**;
 - riconosce **forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali** nei processi di valutazione della performance organizzativa;
 - stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
 - al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
 - riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;
 - introduce un **nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance**. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti**, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la **partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione delle performance organizzative**, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso **comunicazioni dirette** all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i **sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti** che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli **OIV** ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il **parere preventivo vincolante sul sistema** di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di **monitorare l'andamento della performance** rispetto agli obiettivi programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;
- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

Per quanto concerne le altre funzioni già spettanti agli organismi, si stabilisce che gli

OIV esercitano i compiti attribuiti (in particolare, la validazione della relazione sulla performance), **tenendo conto anche delle risultanze delle valutazioni realizzate con il coinvolgimento dei cittadini o degli altri utenti finali** per i servizi rivolti, nonché, ove presenti, dei **risultati prodotti dalle indagini svolte dalle agenzie esterne di valutazione** e dei dati e delle elaborazioni fornite dall'amministrazione.

In relazione alle **modalità di nomina**, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

Atti del Governo

- [Schema di decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione dell'articolo 17, comma 1, lettera r\), della legge 7 agosto 2015, n. 124 \(391\)](#)

Dotazioni organiche e trattamenti economici nella P.A.

Tra gli interventi adottati nella XVII legislatura in materia di pubblico impiego, si segnalano, in particolare, quelli diretti alla ridefinizione della disciplina della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti (con l'obiettivo di rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare), alla limitazione delle facoltà assunzionali e al contenimento delle spese, nonché alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni (nella prospettiva della separazione tra trasparenza e performance).

<i>Dotazioni organiche nella P.A.</i>	132
<i>Assorbimento delle eccedenze nella P.A.</i>	139
<i>Le precedenti procedure di stabilizzazione del personale precario della P.A.</i>	142
<i>Trattamenti economici nella P.A.</i>	143
<i>La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici</i>	146

Dotazioni organiche nella P.A.

Nel corso della XVII legislatura molteplici interventi hanno riguardato la limitazione e ridefinizione sia delle facoltà assunzionali a tempo indeterminato, sia dei trattamenti economici nelle pubbliche amministrazioni

Limitazioni al turn over

Per quanto attiene alle amministrazioni dello Stato (ed altri enti ed organismi individuati di volta in volta) la disciplina della limitazione del *turn over* è stata caratterizzata dalla fissazione di percentuali massime di reintegrazione dei cessati e dal ripetuto prolungamento del periodo di applicazione delle limitazioni medesime.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle cessazioni, un'importante novità è stata introdotta dal [D.L. 90/2014](#), che ha eliminato (dal 2014) il vincolo alle assunzioni relativo alle percentuali di unità lavorative cessate nell'anno precedente (cd. limite capitaro), mantenendo il solo criterio basato sui risparmi di spesa legati alla cessazioni di personale (peraltro con riferimento al solo personale di ruolo) avvenute nell'anno precedente.

Da ultimo, per quanto attiene al **triennio 2016/2018**, la percentuale di limitazione alle assunzioni di personale a tempo indeterminato non dirigenziale per specifiche amministrazioni dello Stato e per le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno è stata ridotta, dall'**articolo 1, commi 227-228, della L. 208/2015** (stabilità 2016), nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari al **25%** di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente.

La tabella seguente riassume l'evoluzione normativa in materia di **turn over** per le **amministrazioni dello Stato ed altri enti** (esclusa la scuola ed il comparto sicurezza).

Anno	D.L. 78/2010 (art. 9, co. 5, 7-8)	D.L. 95/2012 (art. 14)	L. 147/2013 (art. 1, co. 460 e 462)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 1)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2012	20%	20%	-	-	-
2013	20%	20%	-	-	-
2014	50%	20%	20%	20%	-
2015	100%	50%	40%	40%	-
2016	-	100%	60%	60%	25%
2017	-	-	80%	80%	25%
2018	-	-	100%	100%	25%

La tabella seguente riassume l'evoluzione normativa in materia di **turn over** per le **regioni e gli enti locali**

Anno	L. 296/2006 (art. 1, co. 557-557-ter, D.L. 112/2008 (art. 76, co. 7)	D.L. 90/2014 (art. 3, co. 5)	L. 208/2015 (art. 1, co. 228)
2014	40%	60%	-
2015	40%	60%	-
2016	40%	80%	25%
2017	40%	80%	25%
2018	40%	100%	25%

Per quanto riguarda specificamente le regioni che nell'anno precedente rilevano una **spesa di personale inferiore al 12%** al titolo i delle entrate correnti (entrate tributarie), al netto delle entrate a destinazione vincolate, si ricorda che l'articolo 22, comma 1-bis, del [D.L. 50/2017](#) dispone che la suddetta percentuale del 25% sia **aumentata al 75% per il biennio 2017-2018**.

Si ricorda che, in via generale, per i **comuni con meno di 10.000 abitanti non sottoposti nel 2015 al patto di stabilità interno** e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, l'articolo 16, comma 1-bis, del [D.L. 113/2016](#) ha innalzato la richiamata percentuale al 75%.

Inoltre, l'articolo 1, comma 479, della [L. 232/2016](#) (legge di bilancio per il 2017) ha disposto un **sistema premiale (monetario e assunzionale) dal 2018** per gli enti territoriali che conseguano specifici risultati di bilancio. In particolare, si prevede la possibilità, per i comuni che abbiano rispettato determinati vincoli di bilancio e con un rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica degli enti deficitari o dissestati, di **innalzare la percentuale del turn over dal 25% al 75%**. Successivamente, l'articolo 22, commi 2 e 3, del [D.L. 50/2017](#) ha disposto che tali maggiori facoltà assunzionali **siano estese** ai comuni con popolazione **superiore a 1.000 abitanti** (fermi restando i vincoli del rapporto dipendenti-popolazione).

Da ultimo, l'[articolo 1, comma 863, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) dispone, **limitatamente al 2018**, lo **sblocco totale del turn over** per i **comuni** con popolazione compresa tra **1.000 e 5.000 abitanti** (in luogo del limite massimo di 3.000 abitanti precedentemente previsto dal richiamato art. 22 del d.l. 50/2017) che rilevino, nell'**anno precedente**, una spesa di personale **inferiore al 24%** della media delle entrate correnti registrate nei conti consuntivi dell'ultimo triennio.

Per quanto concerne il **personale degli enti di ricerca**, si rinvia allo specifico paragrafo in materia

Mobilità

La disciplina della mobilità del personale pubblico è contenuta sostanzialmente nel [decreto legislativo n.165/2001](#), il quale disciplina diverse fattispecie dell'istituto, quali la **mobilità volontaria** tramite passaggio diretto di personale tra amministrazioni pubbliche (articolo 30), la **mobilità collettiva** (od obbligatoria, articoli da 33 a 34-*bis*) e la **mobilità intercompartimentale** (articolo 29-*bis*).

Su tale impianto normativo nella XVII legislatura si è intervenuti con il [D.L. 90/2014](#), con l'obiettivo di favorire la mobilità del personale pubblico.

La disciplina della **mobilità volontaria** (istituto che permette di ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre amministrazioni, dietro domanda di trasferimento e con assenso dell'amministrazione di appartenenza) è stata significativamente modificata dall'articolo 4, comma 1, del [D.L. 90/2014](#). Tale provvedimento ha disposto, in primo luogo, la possibilità (in via sperimentale), di trasferimenti anche in mancanza dell'assenso dell'amministrazione di appartenenza, a condizione che l'amministrazione di destinazione abbia una percentuale di posti vacanti superiore a quella dell'amministrazione di provenienza. Oltre a ciò, le sedi delle pubbliche amministrazioni ubicate nel territorio dello stesso comune (o a una distanza inferiore a 50 chilometri dalla sede di prima assegnazione) sono considerate come **medesima unità produttiva**, con la conseguenza che all'interno di tale area i dipendenti sono comunque tenuti a prestare la loro attività lavorativa, previo accordo tra le amministrazioni interessate o anche in assenza di accordo, quando sia necessario sopperire a carenze di organico. E' stato inoltre istituito il **portale per l'incontro tra domanda e offerta di mobilità**, nonché l'obbligo, per le amministrazioni che intendano avvalersi della mobilità, della pubblicazione sul proprio sito istituzionale, per un periodo minimo di 30 giorni, del bando che indica i posti che si intendano coprire.

La **mobilità collettiva** si attiva nelle ipotesi di soprannumero o eccedenze di personale. Scopo dell'istituto è verificare la possibilità di applicare le norme in materia di collocamento a riposo d'ufficio al compimento dell'anzianità massima contributiva del personale interessato, oppure di pervenire alla ricollocazione totale (o parziale) del personale in soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione (o presso altre amministrazioni comprese nell'ambito della regione o in quello diverso determinato dai contratti collettivi nazionali), anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro (part-time) o a contratti di solidarietà. Il personale non riassorbibile è collocato in disponibilità ed iscritto in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospensione del rapporto di lavoro.

Al fine di favorire i processi di **mobilità fra i comparti** di contrattazione delle pubbliche amministrazioni del personale non dirigenziale (cd. mobilità intercompartimentale) il **D.P.C.M. 26 giugno 2015** ha definito la **tavola di corrispondenza** fra i livelli economici di inquadramento previsti dai contratti collettivi relativi ai diversi comparti di contrattazione. Il richiamato D.P.C.M., in particolare, ha precisato l'obbligo per le amministrazioni di equiparare le aree funzionali e le categorie di inquadramento del personale appartenente ai diversi comparti di contrattazione, tenendo conto delle mansioni, dei compiti, delle responsabilità e dei titoli di accesso relativi alle qualifiche ed ai profili professionali (per i quali è comunque vietato l'accesso a quelli con superiore contenuto professionale nonché il rispetto della fascia economica di riferimento).

Uno specifico filone normativo ha riguardato, inoltre, la mobilità volta a favorire il passaggio del **personale eccedentario delle province** (a seguito della riforma degli enti locali) verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione (articolo 1, commi 422-428, della [L. 190/2014](#)).

Gestione delle eccedenze di personale

L'articolo 2, commi da 1 a 3, del [D.L. 101/2013](#), modificando parzialmente l'articolo 2, comma 11, del D.L. 95/2012, riconosce innanzitutto alle amministrazioni un margine più ampio per la copertura dei **posti vacanti** in alcune aree, a fronte della gestione delle **posizioni soprannumerarie** in altre. La possibilità di coprire i posti vacanti è però subordinata ad un congelamento di posti corrispondente al valore finanziario delle unità in soprannumero che saranno assorbite e all'autorizzazione ad assumere da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, previa presentazione, da parte delle amministrazioni interessate, di un piano di assorbimento delle eccedenze.

Inoltre, si riconosce l'applicabilità della disciplina pensionistica previgente al D.L. 201/2011 ai dipendenti pubblici in soprannumero nel caso in cui maturino i requisiti per la decorrenza del trattamento entro il 31 dicembre 2016.

Contratti di collaborazione

Gli articoli 5 e 22, commi 8 e 9, del [D.L. 75/2017](#) hanno introdotto il **divieto per le amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione** che si concretino in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative, con modalità di esecuzione organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. A seguito di una modifica introdotta dall'[articolo 1, comma 1148, lett. h\), della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018), è stato stabilito che il divieto operi a decorrere **dal 1° gennaio 2019** (in luogo del 1° gennaio 2018, data originariamente prevista).

A differenza di quanto stabilito per i rapporti di lavoro privati, per le pubbliche amministrazioni non trova comunque applicazione la norma (di cui all'[articolo 2 del decreto legislativo n.81/2015](#)) che prevede l'automatica applicazione della disciplina del lavoro subordinato in caso di collaborazioni aventi le suddette caratteristiche.

Stabilizzazione del personale precario

La disciplina relativa alla stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni è attualmente dettata dall'articolo 20 del [D.L. 75/2017](#) (come modificato dalla legge di bilancio per il 2018, n. 205/2017), che, nell'ambito della riforma del pubblico impiego (di cui alla legge delega 124/2015) prevede sia una specifica **procedura di stabilizzazione**, sia l'espletamento di specifiche **procedure concorsuali riservate**.

In particolare, si prevede, nel triennio 2018-2020, la facoltà, per le amministrazioni, di procedere alla **stabilizzazione** (in accordo con il nuovo piano triennale dei fabbisogni e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria) del personale non dirigenziale che alla data di entrata in vigore del [D.L. 75/2017](#) (22 giugno 2017) possiede tutti i **seguenti requisiti**:

- sia in servizio con **contratti a tempo determinato** presso l'amministrazione che procede all'assunzione (o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati);
- sia stato **reclutato con procedure concorsuali** (anche se espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione);
- abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione che

procede all'assunzione (o, in caso di amministrazioni comunali che esercitino funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati) almeno **tre anni di servizio**, anche non continuativi, **negli ultimi otto anni**.

Allo stesso tempo, le amministrazioni interessate possono bandire (sempre nel triennio 2018-2020 e nel rispetto del nuovo piano triennale dei fabbisogni e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria) specifiche **procedure concorsuali riservate**, in misura non superiore al **50% dei posti** disponibili, per l'assunzione a tempo indeterminato di personale non dirigenziale che alla data di entrata in vigore del **D.L. 7/2017** (22 giugno 2017) possiede tutti i seguenti requisiti:

- sia in servizio con contratti di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso;
- abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione che assume almeno 3 anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi 8 anni.

Le pubbliche amministrazioni possono elevare (nel triennio 2018-2020 e ferme restando le norme di contenimento della spesa di personale), ai soli fini delle procedure richiamate, i limiti ordinari per le assunzioni a tempo indeterminato previste dalle norme vigenti, al netto delle risorse destinate alle medesime assunzioni tramite concorso pubblico, utilizzandole nei limiti indicati dall'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010 (50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009).

Le suddette disposizioni incontrano tuttavia delle limitazioni. In particolare:

- non possono essere stabilizzate e non rientrano nei concorsi riservati le attività attinenti ai servizi prestati negli uffici di diretta collaborazione né quelli prestati in virtù di contratti (stipulati negli enti locali) a tempo determinato relativi agli uffici di supporto degli organi politici e degli incarichi a contratto;
- le amministrazioni interessate dalla stabilizzazione e dai concorsi riservati non possono instaurare ulteriori rapporti di lavoro flessibile, per le professionalità interessate, fino al termine delle richiamate procedure, mentre hanno facoltà di prorogare i corrispondenti rapporti di lavoro flessibile con i partecipanti alle procedure richiamate fino alla loro conclusione, nei limiti delle risorse disponibili;
- le procedure richiamate non possono essere applicate dai comuni che non abbiano rispettato (in ciascuno degli anni del quinquennio 2012-2016) i vincoli di finanza pubblica;
- non si applicano al personale docente e ATA della scuola e alle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Con riferimento agli enti pubblici di ricerca, viene loro riconosciuta la facoltà di bandire, nel triennio 2018-2020, specifiche procedure concorsuali anche per la stabilizzazione di titolari di assegni di ricerca (in possesso di determinati requisiti);
- non si applicano ai contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni

per il personale medico, tecnico professionale e infermieristico del S.S.N. continua ad applicarsi la disciplina dei concorsi straordinari, la cui efficacia è prorogata al 31 dicembre 2018 per l'indizione dei concorsi, al 31 dicembre 2019 per la loro

conclusione e al 31 ottobre 2018 per la stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile.

Procedura concorsuali e graduatorie

Le limitazioni introdotte negli ultimi anni all'assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni hanno fatto emergere il problema di quanti, pur vincitori di concorsi per l'accesso al pubblico impiego con contratto a tempo indeterminato, non siano stati successivamente assunti dalle pubbliche amministrazioni che li hanno banditi.

Il legislatore è ripetutamente intervenuto sul tema con la **proroga delle graduatorie concorsuali**.

Dapprima, con il [DPCM 19 giugno 2013](#), la validità delle graduatorie concorsuali è stata prorogata fino al 31 dicembre 2013.

Successivamente, il [decreto-legge sulla P.A.](#) (DL n.101/2013, articolo 4, comma 4), disponendo un'ulteriore proroga delle graduatorie fino al 31 dicembre 2016, ha previsto, al fine di assicurare il progressivo assorbimento dei vincitori di concorso non assunti, che fino a tale data l'autorizzazione all'avvio di nuovi concorsi, per le amministrazioni dello Stato, sia subordinata alla **verifica dell'assenza di graduatorie concorsuali** approvate dal 1° gennaio 2008, per ciascun soggetto pubblico interessato, relative alle professionalità necessarie, anche secondo criteri di equivalenza. Prima di avviare nuovi concorsi, le amministrazioni possano comunque utilizzare le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate e, in ogni caso, devono attivare le procedure di mobilità previste dalla normativa vigente.

Al fine di evitare, per il futuro, il perpetuarsi del fenomeno dei vincitori di concorso non assunti e, più in generale, per consentire una programmazione complessiva degli accessi alla pubblica amministrazione coerente con le politiche di contenimento delle assunzioni e delle spese di personale, il [decreto-legge n.101/2013](#) (articolo 4, commi 3-quater – 3-septies) ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'istituto del **concorso pubblico unico** per il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione di regioni ed enti locali), la cui organizzazione spetta al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri. Il Dipartimento, nella ricognizione del fabbisogno, verifica le vacanze riguardanti le sedi delle amministrazioni ricadenti nella medesima regione; ove le vacanze risultino riferite ad una singola regione, il concorso unico si svolge in ambito regionale. Le amministrazioni pubbliche possono assumere personale solo attingendo alle nuove graduatorie di concorso, fino al loro esaurimento, provvedendo a programmare le quote annuali di assunzioni e possono essere autorizzate a svolgere direttamente i concorsi pubblici solo per specifiche professionalità.

Si ricorda, inoltre, che l'[articolo 1, comma 5, del D.L 192/2014](#), nel disporre l'utilizzo delle risorse destinate alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni ai fini della realizzazione di percorsi di mobilità del personale degli enti di area vasta ai sensi della [L. 56/2014](#), ha comunque salvaguardato le assunzioni in favore dei vincitori di concorso (nonché del personale in regime di diritto pubblico e di quello non amministrativo degli enti di ricerca).

Da ultimo, l'[articolo 1, comma 1148, della L. 205/2017](#) ha prorogato al **31 dicembre 2018** l'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo

indeterminato relative alle amministrazioni pubbliche vigenti alla data del 31 dicembre 2017.

Focus

- [Assorbimento delle eccedenze nella P.A.](#)
aggiornato a 20 febbraio 2018
- [Le precedenti procedure di stabilizzazione del personale precario della P.A.](#)
aggiornato a 20 febbraio 2018

Assorbimento delle eccedenze nella P.A.

L'articolo 2, commi 1-3, del [D.L. 101/2013](#) ha modificato in parte l'articolo 2, comma 11 (nonché l'articolo 14), del [D.L. 95/2012](#), che reca la disciplina degli **esuberi di personale in soprannumero all'esito delle riduzioni di organico** nella P.A..

Il richiamato comma 11 ha disposto che le amministrazioni (fermo restando per la durata del soprannumero il divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, compresi i trattenimenti in servizio), avviano specifiche procedure (previste all'[articolo 33 del D.Lgs. 165/2011](#)).

Le procedure e misure previste, in ordine di priorità, sono:

- applicazione ai lavoratori in soprannumero che risultino in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi i quali, ai fini del diritto di accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico in base alla disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'[articolo 24 del D.L. n. 201/2011](#), avrebbero comportato la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2014, dei requisiti anagrafici e di anzianità contributiva (nonché del regime delle decorrenze) previsti dalla predetta disciplina pensionistica ed applicazione, senza necessità di motivazione, dell'istituto della risoluzione del rapporto di lavoro (ex [articolo 72, comma 11 del D.L. 112/2008](#) (lettera a));
- obbligo per le amministrazioni che presentino sovrannumeri di predisporre **un piano entro il 31 dicembre 2012 contenente la previsione delle cessazioni dal servizio**, tenuto conto di quanto previsto alla precedente lettera a), indicando i tempi per il **riassorbimento delle posizioni soprannumerarie**. In particolare, le amministrazioni dovranno individuare i sovrannumeri non riassorbibili entro due anni a decorrere dal 1° gennaio 2013 (quindi, entro il 31 dicembre 2014), al netto dei collocamenti a riposo di cui alla lettera a) (lettere b) e c));
- dopo l'individuazione delle posizioni soprannumerarie non riassorbibili ai sensi della precedente lettera c), obbligo per le amministrazioni interessate di avviare, per tali posizioni, **procedure di mobilità**, anche intercompartimentale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie e in coerenza con i documenti di programmazione dei fabbisogni del personale. Destinatario della mobilità sono le amministrazioni che presentino consistenti vacanze di organico. In analogia a quanto previsto da disposizioni simili, vengono previste disposizioni ordinamentali volte a consentire per il personale transitato in mobilità il mantenimento del trattamento previdenziale, di quello economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci fisse e continuative, e le relative tabelle di equiparazione (lettera d), successivamente abrogata dall'articolo 2, comma 1, e dall'allegato 1 al [D.L. 10/2016](#));
- **dichiarazione di eccedenza per il personale** di cui alla precedente lettera c) che presenti maggiore anzianità contributiva e non sia destinatario delle misure di cui alle precedenti lettere. Per tale personale vengono definiti criteri e tempi di utilizzo di **forme contrattuali a tempo parziale**, sentite le organizzazioni sindacali. I contratti di *part time* vengono definiti in proporzione alle eccedenze prevedendo il graduale riassorbimento all'atto delle cessazioni dal servizio, a qualunque titolo, e portando comunque a compensazione i contratti *part-time*

del restante personale (lettera e)).

Successivamente, il [D.L. 101/2013](#), come accennato in precedenza, è intervenuto in materia, modificando la richiamata disciplina. Più specificamente:

- viene dato alle amministrazioni un margine per la **copertura dei posti vacanti** in alcune aree a fronte della **gestione delle posizioni soprannumerarie** in altre, rendendo di fatto più elastica la gestione delle esigenze funzionali. In ogni caso, resta il divieto di effettuare, nelle qualifiche o nelle aree interessate da posizioni soprannumerarie, nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo per tutta la durata del sovrannumero. La possibilità di coprire i posti vacanti è subordinata ad un congelamento di posti corrispondente al valore finanziario delle unità in sovrannumero che saranno assorbite. La copertura dei posti è condizionata all'autorizzazione ad assumere (e alla verifica) da parte del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, previa presentazione, da parte delle amministrazioni interessate, di un piano di assorbimento delle eccedenze (ai sensi dell'articolo 2, comma 12, del [D.L. 95/2012](#)) tale da garantire la compatibilità delle coperture di posti con gli equilibri di finanza pubblica, ed evitare situazioni di esubero e di collocamento del personale in disponibilità, anche secondo quanto disposto dall'articolo 14, comma 7, del [D.L. 95/2012](#);
- si riconosce l'**applicabilità** della **disciplina pensionistica** (relativa ai requisiti per il trattamento e ai termini di decorrenza) **previgente** alla riforma introdotta dall'articolo 24 del [D.L. 201/2011](#) per i dipendenti pubblici in sovrannumero nel caso in cui essi possano conseguire la decorrenza del trattamento entro il **31 dicembre 2016**;
- si differisce al **31 dicembre 2013** il **termine** per la predisposizione di una previsione delle cessazioni di personale in servizio al fine della verifica dei tempi di riassorbimento delle posizioni soprannumerarie;
- si dispone che l'individuazione delle posizioni di sovrannumero sia operata con riferimento ai lavoratori non riassorbibili entro il termine di 3 anni (invece dei 2 considerati dal [D.L. 95/2012](#)) a decorrere **dal 1° gennaio 2013** (e cioè entro il 1° gennaio 2016);
- si differisce al **31 dicembre 2013** il termine entro il quale, nel caso in cui il personale non possa essere riassorbito con le specifiche procedure richiamate, l'amministrazione ne dichiari l'esubero;
- si prevede (modificando l'[articolo 14, comma 7, del D.L. 95/2012](#)) che le cessazioni dal servizio per collocamenti anticipati a riposo di lavoratori in posizione di sovrannumero possano essere calcolate, una volta trascorso il tempo corrispondente al raggiungimento dei più elevati requisiti pensionistici previsti dall'articolo 24 del [D.L. 201/2011](#) (c.d. Riforma Fornero), come risparmio utile al fine di individuare le disponibilità finanziarie da destinare a nuove assunzioni (ossia il *budget* assunzionale);
- si escludono gli **ordini e collegi professionali** dalla disciplina sulla riduzione delle dotazioni organiche nella P.A.;
- si disciplinano i casi in cui sia stata dichiarata l'**eccedenza** di personale per **ragioni funzionali o finanziarie** dell'amministrazione, quali quelle connesse, ad esempio, al dissesto dei bilanci (ex [articolo 2, comma 14, del D.L. 95/2012](#)). In questi casi, si precisa che l'**applicazione** dell'istituto della risoluzione del

rapporto di lavoro e dei requisiti anagrafici e contributivi *ante* D.L. 201/2011 operi nei confronti di tutte le amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001](#);

- si precisa che le posizioni organiche dichiarate **eccedentarie non possano essere ripristinate** nella dotazione organica di ciascuna amministrazione.

Si ricorda che l' [articolo 33 del D.Lgs. 165/2001](#) obbliga le pubbliche amministrazioni che abbiano situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, ad osservare una specifica procedura, dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. In caso di mancato adempimento, le amministrazioni non possono effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere. Inoltre, la mancata attivazione delle procedure in esame da parte del dirigente responsabile è valutabile ai fini della responsabilità disciplinare. In particolare, il comma 5 dell'articolo 33 dispone che, trascorsi 10 giorni dalla comunicazione del dirigente responsabile a RSU e alle organizzazioni sindacali, trovi applicazione l' [articolo 72, comma 11 del D.L. 112/2008](#), sulla risoluzione del rapporto di lavoro con preavviso di sei mesi nei confronti del personale dipendente che ha compiuto l'anzianità massima contributiva di 40 anni. Subordinatamente, si procede alla ricollocazione totale o parziale del personale in soprannumero o in eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione ricorrendo a forme flessibili della gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito regionale, tenendo conto di specifici parametri. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni al di fuori del territorio regionale, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro. Entro 90 giorni dalla comunicazione del dirigente responsabile alle RSU e alle organizzazioni sindacali, l'amministrazione dispone il collocamento in disponibilità del personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni in ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di 24 mesi. Al riguardo, si ricorda che l' [articolo 1, comma 428, della L. 190/2014](#) ha stabilito, nell'ambito dei processi di mobilità conseguenti alla soppressione delle Province, nel caso in cui il personale interessato ai processi di mobilità (di cui ai precedenti commi da 421 a 425) non sia completamente ricollocato, presso ogni ente di area vasta, ivi comprese le città metropolitane, si procede, previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, che deve comunque concludersi entro trenta giorni dalla relativa comunicazione, a definire criteri e tempi di utilizzo di forme contrattuali a tempo parziale del personale non dirigenziale con maggiore anzianità contributiva.

Le precedenti procedure di stabilizzazione del personale precario della P.A.

Un primo intervento legislativo per la **stabilizzazione dei precari della P.A.** si è avuto con l'**articolo 4, comma 6, del D.L. 101/2013**, che aveva disposto la possibilità per le P.A., dal **1° settembre 2013 al 31 dicembre 2016**, nel limite massimo del 50% delle risorse disponibili per le assunzioni, di bandire **procedure concorsuali** (per titoli ed esami) per assunzioni a tempo indeterminato di personale non dirigenziale.

Le procedure concorsuali erano riservate esclusivamente ai soggetti in possesso di particolari requisiti previsti dalla normativa previgente (definiti dall'articolo 1, commi 519 e 558 della **L. 296/2006** e dall'articolo 3, comma 90, della **L. 244/2007**), nonché ai soggetti che alla data di pubblicazione della legge di conversione del medesimo **D.L. 101/2013** (cioè il 30 ottobre 2013) avessero maturato, **negli ultimi cinque anni, almeno tre anni di servizio** con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato alle dipendenze dell'amministrazione emanante il bando (con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici).

Le procedure concorsuali potevano essere avviate unicamente sulle risorse per assunzioni relative al triennio 2013-2015 (anche considerate complessivamente e non anno per anno) e in misura non superiore al 50% (delle suddette risorse), mentre le relative graduatorie erano utilizzabili per le assunzioni nel quadriennio 2013-2016. Per il personale non dirigenziale delle province, in possesso dei requisiti, era prevista la facoltà di partecipare alle procedure selettive indette da un'amministrazione avente sede nel territorio provinciale, anche se non dipendente dall'amministrazione emanante il bando. Per il comparto scuola restava comunque ferma la disciplina specifica di settore.

Inoltre, l'**articolo 4, comma 6-quater, del D.L. 101/2013** ha stabilito che le regioni e gli enti locali (nonché gli enti sottoposti al patto di stabilità interno) che avessero proceduto ad assunzioni a tempo determinato sulla base di procedure selettive per titoli ed esami ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della **L. 296/2006** (ossia avessero indetto, nel triennio 2007-2009, prove selettive per l'assunzione di personale a tempo determinato, prevedendo una riserva di posti non inferiore al 60% a favore di lavoratori già titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa) potessero procedere, per il triennio 2013-2015, alla **stabilizzazione a domanda** del personale (non dirigenziale) già assunto a tempo determinato (per effetto delle sopraindicate procedure selettive), a condizione che avesse maturato **3 anni di servizio negli ultimi 5 anni** alle proprie dipendenze.

Da ultimo, l'articolo 1, comma 812, della **L. 205/2017** (legge di bilancio per il 2018), ha previsto che alle selezioni per l'assunzione di personale a tempo determinato effettuate e concluse ai sensi dell'articolo 1, comma 560, della **legge n. 296 del 2006**, continuino ad applicarsi le disposizioni sulle stabilizzazioni del personale a tempo determinato di regioni e comuni, di cui all'articolo 4, comma 6-quater, del **decreto-legge n. 101 del 2013**.

Trattamenti economici nella P.A.

L'articolo 16, comma 1, del D.L. 98/2011, al fine di consolidare le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nella XVI legislatura ha rimesso a uno specifico regolamento di delegificazione la proroga delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il **D.P.R. 122/2013**, con il quale sono state **prorogate a tutto il 2014** varie **misure di contenimento delle spese di personale** previste dall'articolo 9 del D.L. 78/2010. In particolare sono state prorogate le disposizioni concernenti:

- il **blocco dei trattamenti economici individuali**;
- la **riduzione delle indennità** corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e l'individuazione del limite massimo per i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari di incarichi dirigenziali;
- il limite massimo e la riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al **trattamento accessorio del personale**;
- il **blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo**, classi e scatti di stipendio, nonché le progressioni di carriera, comunque denominate, del personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico (ad esclusione dei magistrati).;
- vengono sterilizzati gli **effetti economici della contrattazione collettiva per il biennio 2013-2014** (potendo incidere solamente sulla parte normativa); per il medesimo personale, inoltre, non si dà luogo, senza possibilità di recupero, al riconoscimento degli incrementi contrattuali eventualmente previsti a decorrere dall'anno 2011;
- la proroga al 31 dicembre 2013 (quindi con effetto sul 2014) dei blocchi degli incrementi economici (introdotti dall'articolo 9, comma 23, del D.L. 78/2010) riguardanti il **personale della scuola** (docente, educativo ed ATA);
- il blocco, facendo salva l'erogazione dell'**indennità di vacanza contrattuale (IVC)** negli importi in atto (corrisposti ai sensi dell'articolo 9, comma 17, del D.L. 78/2010), per il biennio 2013-2014, degli incrementi di tale indennità, prevedendo altresì che essa, con riferimento al nuovo triennio contrattuale 2015-2017, venga calcolata, senza riassorbimento dei predetti importi, secondo le modalità e i parametri individuati dai protocolli e dalla normativa vigenti. §

Successivamente l'articolo 1, comma 456 e 471-475, della **Legge 147/2013** (legge di stabilità per il 2014) ha prorogato a tutto il 2014 la disposizione in base alla quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al **trattamento accessorio del personale** da parte di ciascuna amministrazione pubblica non può superare quello corrisposto nel 2010; tale limite massimo di retribuzione viene esteso, a decorrere dal 2014, anche ai soggetti che abbiano in essere rapporti lavorativi con le autorità amministrative indipendenti e agli emolumenti dei componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo delle amministrazioni pubbliche, escluse le stesse autorità amministrative indipendenti.

Ulteriori misure di contenimento delle spese di personale sono state adottate con l'articolo 1, commi 254-256, della **L. 190/2014** (legge di stabilità per il 2015), la quale ha stabilito:

- la proroga fino al **31 dicembre 2015** del blocco economico della contrattazione nel

pubblico impiego, già previsto fino al 31 dicembre 2014 dall'[articolo 9, comma 17, secondo periodo, del D.L. 78/2010](#);

- l'estensione fino al 2018 dell'efficacia della norma che prevede che l'**indennità di vacanza contrattuale** da computare quale anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale debba essere quella in godimento al 31 dicembre 2013;

- la proroga fino al 31 dicembre 2015 della non applicazione, per il personale non contrattualizzato in regime di diritto pubblico (di cui all'[articolo 3 del D.Lgs. 165/2001](#)) dei meccanismi di adeguamento retributivo così come previsti dall'[articolo 24 della L. 448/1998](#). Lo stesso anno non è utile ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio, correlati all'anzianità di servizio, che caratterizzano il trattamento economico del personale.

Il blocco economico della contrattazione è stato ulteriormente prorogato dall'[articolo 1, comma 236, della L. 208/2015](#) (legge di stabilità per il 2016). La norma, inoltre, ha limitato, a decorrere dal 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al **trattamento accessorio** del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche (di cui all'[articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001](#)), prevedendo che queste non possano superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 (e, allo stesso tempo, vengano automaticamente ridotte in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente).

Al **superamento del blocco economico della contrattazione collettiva** nel pubblico impiego si perviene con la legge di bilancio per il 2018. L'[articolo 1, commi 679 e da 681 a 684, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) determina infatti gli **oneri complessivi** a carico del bilancio dello Stato per la **contrattazione collettiva nazionale per il pubblico impiego per il triennio 2016-2018**.

In particolare, vengono destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale nelle amministrazioni pubbliche ed ai miglioramenti economici del personale dipendente delle **amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico 300 milioni per il 2016, 900 milioni per il 2017 e 2.850 milioni dal 2018**.

Tali somme corrispondono ad **incrementi retributivi** rispettivamente pari a: **0,36 per cento per il 2016; 1,09 per cento per il 2017; 3,48 per cento per il 2018** (assumendo come termine di raffronto l'ammontare retributivo dato dal trattamento economico principale ed accessorio per il 2015, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale).

Nella percentuale sopra ricordata per il 2018 ricade, pertanto, l'attribuzione di **aumenti medi mensili di circa 85 euro lordi** previsti per il nuovo comparto Funzioni centrali dal CCNL 2016-2018 sottoscritto il 12 febbraio 2018. Si ricorda inoltre che sono state firmate le ipotesi di CCNL nei comparti Funzioni locali, Istruzione e ricerca e Sanità, nonché l'accordo negoziale per il comparto Sicurezza e Difesa.

Il tetto agli stipendi

L'[articolo 1, comma 489, della Legge 147/2013](#) (legge di stabilità per il 2014) ha

stabiito che le amministrazioni pubbliche comprese nell'elenco I.S.T.A.T. non possano erogare, ai soggetti già titolari di trattamento pensionistico (inclusi i vitalizi anche conseguenti a funzioni pubbliche elettive), trattamenti economici che, sommati ai trattamenti pensionistici, eccedano il limite fissato dall'articolo 23-ter, comma 1, del [D.L. 201/2011](#), cioè il trattamento economico del **Primo Presidente della Corte di cassazione** (pari nell'anno 2013, ai sensi della nota del Ministero della giustizia n. 6651 del 23 gennaio 2014, ad euro 311.658,53), facendo peraltro salvi i contratti e i rapporti in corso fino alla loro scadenza.

Successivamente, l'[articolo 13 del D.L. 66/2014](#) ha stabilito che dal 1° maggio 2014 il **limite massimo retributivo annuo onnicomprensivo** di chiunque riceva, a carico delle finanze pubbliche, emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo (inclusi i componenti degli organi di amministrazione, direzione e controllo), sia pari a **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

La riforma del sistema di valutazione dei dipendenti pubblici

Il legislatore ha inserito la **valutazione dei dipendenti pubblici** tra le **materie di riforma della pubblica amministrazione** previste dalla [L. 124/2015](#), delegando il Governo a riordinare le norme in materia al fine, in particolare, di semplificare la normativa, sviluppare sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dai singoli dipendenti, potenziare il livello di efficienza e di autonomia del processo di valutazione, coordinare la materia con quella dei controlli interni della pubblica amministrazione.

In attuazione della delega è stato emanato il [decreto legislativo n. 74 del 2017](#), che ha introdotto modifiche specifiche alle disposizioni contenute nei Titoli II e III del [decreto legislativo n.150 del 2009](#), che disciplinano le attività di misurazione e valutazione della performance, nonché gli strumenti di valorizzazione del merito.

Tra le novità introdotte in relazione agli **effetti delle attività di misurazione, valutazione e trasparenza della performance**, si stabilisce che il rispetto delle norme in materia è non solo condizione necessaria per l'erogazione di premi legati alla performance (come già previsto), ma rileva anche ai fini delle componenti del trattamento retributivo legate alla performance; del riconoscimento delle progressioni economiche; dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale e del conferimento degli incarichi dirigenziali.

Si stabilisce inoltre che la **valutazione negativa della performance**, purché resa nel rispetto delle disposizioni del D.Lgs. 150, rileva ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e ai fini dell'irrogazione del licenziamento disciplinare per insufficiente rendimento.

Per quanto riguarda il **ciclo di gestione della performance**:

- prevede che nella definizione degli obiettivi si debba tener conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente come validati nella relazione annuale;
- introduce la categoria degli **obiettivi generali**, che identificano, in coerenza con il programma di Governo, le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati. Accanto a questi, permangono gli obiettivi specifici di ogni amministrazione, definiti dagli organi di indirizzo politico-amministrativo;
- prevede che il sistema di misurazione e valutazione della performance debba essere adottato previo **parere vincolante dell'OIV**;
- riconosce **forme di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali** nei processi di valutazione della performance organizzativa;
- stabilisce che il sistema debba prevedere le procedure di conciliazione, a garanzia dei valutati relative all'applicazione del sistema e le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio;
- al fine di coordinare il ciclo della performance con quello della programmazione finanziaria e di bilancio, dispone che il Piano della performance sia predisposto a seguito della presentazione alle Camere del DEF e che sia coerente con le Note integrative delle amministrazioni;
- riconosce la facoltà agli enti locali di unificare la Relazione sulla performance con il rendiconto della gestione;

introduce un **nuovo sistema di distribuzione delle risorse destinate a remunerare la performance**. In particolare, si prevede che spetti al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'[articolo 40, co. 3-bis, del decreto legislativo n. 165/2001](#), stabilire la quota delle risorse destinate a remunerare la performance (organizzativa e individuale) e fissare i criteri idonei a garantire che alla significativa diversificazione dei giudizi corrisponda una effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. Per i dirigenti il criterio di attribuzione dei premi è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato.

Per quanto riguarda la **valutazione dei dirigenti**, il decreto precisa che il peso prevalente nella valutazione complessiva debba essere attribuito ai risultati della misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione e delle unità organizzative di riferimento.

Per garantire la **partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali al processo di misurazione** della performance organizzativa, si stabilisce che essa possa avvenire sia attraverso **comunicazioni dirette** all'Organismo indipendente di valutazione, sia attraverso i **sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione di cittadini e utenti** che ciascuna amministrazione deve adottare, favorendo la più ampia partecipazione e collaborazione dei destinatari dei servizi.

Alcune novità riguardano gli **Organismi indipendenti della valutazione**, ai quali, in qualità di soggetti terzi e imparziali, vengono affidati compiti ulteriori rispetto a quelli già previsti, tra cui:

- il **parere preventivo vincolante sul sistema** di misurazione e valutazione della performance;
- la funzione (prima spettante all'organo di indirizzo politico-amministrativo) di **monitorare l'andamento della performance** rispetto agli obiettivi programmati, segnalando la necessità di interventi correttivi;
- la facoltà di formulare proposte e raccomandazioni ai vertici amministrativi.

In relazione alle **modalità di nomina**, si conferma che l'OIV è costituito, di norma, in forma collegiale con tre componenti e si attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione dei criteri sulla base dei quali, le amministrazioni possono istituire l'Organismo in forma monocratica, nonché i casi in cui sono istituiti organismi in forma associata tra più amministrazioni. È inoltre introdotto il divieto per le amministrazioni di nominare propri dipendenti quali componenti dell'OIV.

Licenziamento disciplinare dei pubblici dipendenti

Attraverso ripetuti interventi normativi nel corso della XVII Legislatura è stata ridefinita la disciplina della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, con l'obiettivo di accelerare e rendere effettivo l'esercizio dell'azione disciplinare, soprattutto in relazione ai casi di falsa attestazione della presenza in servizio.

<i>I principali interventi</i>	149
<i> Procedimento disciplinare</i>	151
<i> Polo unico delle visite fiscali</i>	154

I principali interventi

Il legislatore è inizialmente intervenuto con [D.Lgs. 116/2016](#) (adottato in attuazione dell'[art. 17, co. 1, lett. s\)](#), della [legge 124/2015](#) in materia di **riforma della Pubblica amministrazione**), che ha introdotto norme in materia di **responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti** finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'**azione disciplinare**. In particolare, intervenendo su quanto previsto in materia dal [D.Lgs. 165/2001](#), il provvedimento da un lato **amplia la portata della fattispecie disciplinare** relativa alla **falsa attestazione della presenza in servizio**, ([art. 55-quater, c. 1, lett. a\)](#), del [D.Lgs. 165/2001](#)), al fine di far valere anche la responsabilità di coloro che abbiano agevolato, con la propria condotta attiva od omissiva, la condotta fraudolenta; dall'altro specifica che costituisce **falsa attestazione della presenza in servizio** qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro;

Inoltre, in caso di falsa attestazione della presenza in servizio, il provvedimento:

- prevede la **sospensione cautelare** (in via immediata o **comunque entro 48 ore**), senza stipendio, del dipendente pubblico;
- introduce un **procedimento disciplinare accelerato** che deve concludersi entro 30 giorni innanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari;
- introduce l'**azione di responsabilità per danni di immagine della P.A.** nei confronti del dipendente sottoposto ad azione disciplinare;
- amplia la **responsabilità disciplinare dei dirigenti** o, negli enti privi di qualifica dirigenziale, dei responsabili di servizio competenti. In particolare, si prevede che le condotte omissive senza giustificato motivo (omessa attivazione del procedimento disciplinare; omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare) costituiscono illeciti disciplinari punibili con il licenziamento

Successivamente, anche il [D.Lgs. 75/2017](#) (anch'esso adottato in attuazione della richiamata [legge 124/2015](#)) è intervenuto in materia di licenziamenti disciplinari nella P.A., apportando ulteriori modifiche al predetto [art. 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#). L'[articolo 15 del D.Lgs. 75/2017](#), in primo luogo, integra l'elenco dei casi nei quali si applica, comunque, la **sanzione del licenziamento disciplinare**, includendovi:

- le ipotesi di **gravi e reiterate violazioni dei codici di comportamento**;
- il **mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare** dovuta all'omissione, con dolo o colpa grave, degli atti del procedimento disciplinare (di cui all'articolo 55-sexies, comma 3);
- lo **scarso rendimento** del dipendente nei cui confronti sia già stata irrogata, allo stesso titolo, una sanzione disciplinare conservativa nell'arco dei due anni precedenti, nonché la **reiterata valutazione negativa** della performance del dipendente nell'arco dell'ultimo triennio, rilevata ai sensi del [decreto legislativo n.150 del 2009](#).

Inoltre, si prevede che le disposizioni relative alla sospensione cautelare e senza stipendio, al procedimento disciplinare accelerato, all'azione di responsabilità per danni di immagine della P.A. e alla responsabilità dirigenziale, si applichino non solo

nei casi di "falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente", ma anche nei casi in cui tutte le condotte punibili con il licenziamento siano **accertate in flagranza**.

Si ricorda, infine, che l'[articolo 1, comma 218, della L. 205/2017](#) (legge di bilancio per il 2018) introduce il **divieto di demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposizione ad altra struttura con effetti negativi sulle condizioni di lavoro per le lavoratrici ed i lavoratori che agiscano in giudizio per la dichiarazione delle discriminazioni per molestie o molestie sessuali** poste in essere in violazione dei relativi divieti in materia contenuti nello Codice delle pari opportunità, disponendo, inoltre, la **nullità del licenziamento ritorsivo o discriminatorio del soggetto denunciante**, nonché il mutamento di mansioni ai sensi dell'[articolo 2103 c.c.](#) (relativo alle mansioni del lavoratore) e qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del denunciante. Le richiamate tutele non sono comunque garantite in caso sia accertata (anche con sentenza di primo grado) la responsabilità penale del denunciante per calunnia, diffamazione o infondatezza della denuncia.

Focus

- [Procedimento disciplinare](#)
aggiornato a 5 marzo 2018
- [Polo unico delle visite fiscali](#)
aggiornato a 5 marzo 2018

Procedimento disciplinare

Gli **articoli da 12 a 17** del **D.Lgs. 75/2017** intervengono in materia di **responsabilità disciplinare** nel pubblico impiego, attraverso la modifica degli articoli da 55 a 55-sexies del **D.Lgs. 165/2001**.

Più specificamente:

- si specifica (integrando l'**articolo 55 del D.Lgs. 165/2001**) che la **violazione delle disposizioni in materia di procedimento e sanzioni disciplinari** costituisce a sua volta illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione;
- per **quanto** attiene alle **forme e ai termini del procedimento disciplinare** (**articolo 55-bis del D.Lgs. 165/2001**):

- si prevede, per quanto riguarda i **soggetti titolari del potere disciplinare**, per le **infrazioni di minore gravità** (per le quali è prevista la sanzione del rimprovero verbale), che la competenza spetti al **responsabile della struttura** presso cui il dipendente presta servizio e secondo le procedure stabilite dal contratto collettivo. Per le **restanti infrazioni**, punite con sanzioni diverse dal mero rimprovero verbale, la competenza spetta all'**ufficio per i procedimenti disciplinari**, che ciascuna amministrazione deve individuare secondo il proprio ordinamento, ferma restando la possibilità, previa convenzione, di provvedere alla gestione unificata delle funzioni dell'ufficio da parte di più amministrazioni;

- si avvia il **procedimento disciplinare**, di competenza dell'**ufficio per i procedimenti disciplinari** (al di fuori dei casi di licenziamento senza preavviso, di cui all'articolo 55 quater, commi 3-bis e 3-ter) con la **segnalazione**, da parte del responsabile della struttura presso cui il dipendente presta servizio, da effettuare "immediatamente" e comunque entro 10 giorni, dei fatti ritenuti di rilevanza disciplinare di cui abbiamo avuto conoscenza. L'ufficio per i procedimenti disciplinari provvede "con immediatezza" e comunque non oltre 30 giorni (decorrenti dalla segnalazione o dal momento in cui ha comunque avuto conoscenza dei fatti di rilevanza disciplinare), alla contestazione scritta dell'addebito e alla convocazione (con un preavviso di almeno 20 giorni) dell'interessato per l'audizione in contraddittorio a sua difesa. Il procedimento disciplinare deve concludersi, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro 90 giorni dalla contestazione dell'addebito. Vengono inoltre ridefinite (senza significative novità sostanziali) le modalità di svolgimento del procedimento disciplinare in caso di trasferimento del dipendente e le modalità di comunicazione tra amministrazione dipendente;

- riguardo l'**effettività del procedimento disciplinare**, si prevede che i **vizi del procedimento disciplinare** (ossia la violazione dei **termini** e delle **disposizioni** che lo disciplinano), ferma l'eventuale responsabilità del dipendente cui essi siano imputabili, **non determinano la decadenza dell'azione disciplinare né l'invalidità degli atti e della sanzione irrogata**, purché non risulti **irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente** e le modalità di esercizio dell'azione disciplinare, anche in ragione della natura degli accertamenti svolti nel caso concreto, siano comunque compatibili con il **principio di tempestività** (con ciò prevedendo di fatto la trasformazione dei termini del procedimento disciplinare da perentori a (meramente) ordinatori);

- si dispone la nullità delle disposizioni di regolamento o interne (comunque qualificate), nonché delle clausole contrattuali, che prevedano per l'irrogazione di sanzioni disciplinari **requisiti formali o procedurali ulteriori** rispetto a quelli indicati per legge o che comunque aggravino il procedimento disciplinare;

- la possibilità (da parte dell'amministrazione) di riaprire il procedimento disciplinare, nel caso in cui la sanzione disciplinare (incluso licenziamento) sia **annullata in sede giurisdizionale** per violazione del principio di proporzionalità, rinnovando la contestazione degli addebiti entro 60 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza;

- si introduce una disciplina differenziata per il procedimento disciplinare nei confronti del **personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ausiliario (ATA)**, stabilendo che nei casi di infrazioni per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni fino alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, la competenza del relativo procedimento è in capo al responsabile della struttura in possesso di qualifica dirigenziale e la procedura si svolge secondo le norme stabilite dal contratto collettivo. Nel caso in cui il responsabile della struttura non abbia qualifica dirigenziale o si proceda per infrazioni punite con sanzioni più gravi, si procede invece dinanzi all'ufficio per i procedimenti disciplinari;

- nell'ambito dei **rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale** (di cui all'[articolo 55-ter del D.Lgs. 165/2001](#)) oltre a disposizioni di mero coordinamento (in relazione ai soggetti titolari del potere disciplinare), si prevede in primo luogo che il procedimento disciplinare sospeso possa essere riattivato qualora l'amministrazione giunga in possesso di elementi sufficienti per concludere il procedimento, anche sulla base di un provvedimento giurisdizionale non definitivo; inoltre, per quanto riguarda i tempi del procedimento disciplinare ripreso o riaperto successivamente alla sentenza del giudice penale, si dispone l'applicazione dei termini generali, che decorrono nuovamente ed integralmente;
- si modifica l'[articolo 55-quater del D.Lgs. 165/2001](#), relativo ai **licenziamenti disciplinari**;
- in relazione al **false attestazioni o certificazioni** (di cui all'[articolo 55-quinquies del D.Lgs. 165/2001](#)), si prevede che (ferma restando la possibilità che la condotta rientri tra quelle punite con il licenziamento disciplinare ai sensi dell'articolo 55-quater) i contratti collettivi nazionali individuino le condotte e fissano le corrispondenti sanzioni disciplinari con riferimento alle ipotesi di ripetute e **ingiustificate assenze dal servizio in continuità con le giornate festive di riposo settimanale**, nonché con riferimento ai casi di ingiustificate **assenze collettive in determinati periodi** nei quali è necessario assicurare continuità dell'erogazione dei servizi all'utenza;
- si prevede (modificando l'[articolo 55-sexies del D.Lgs. 165/2001](#)) che il **dipendente sia comunque sospeso dal servizio** (con privazione della retribuzione per un periodo da tre giorni a tre mesi) nel caso in cui dalla violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa **derivi la condanna della P.A. al risarcimento del danno**. Inoltre, si prevede che il **mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare**, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento

disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i **soggetti responsabili** (quindi anche non dirigenti) la sospensione dal servizio fino a un massimo di 3 mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento nel caso in cui questa sia prevista.

Polo unico delle visite fiscali

L'articolo 18 del D.Lgs. 75/2017 ha modificato la disciplina in materia di **accertamenti medico-legali sulle assenze dal lavoro per malattia**, in primo luogo introducendo (attraverso la modifica dell'articolo 55-septies del D.Lgs. 165/2001) un **polo unico in capo all'INPS per la gestione delle visite fiscali**, sia nel pubblico che nel privato, attraverso il trasferimento all'Istituto medesimo delle competenze e delle risorse sulle visite fiscali dei dipendenti pubblici oggi affidate anche alle ASL.

Più specificamente, si attribuisce, in via esclusiva all'INPS (sul territorio nazionale), il compito di effettuare gli accertamenti medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia, effettuati d'ufficio o su richiesta con oneri a carico dello stesso Istituto, che provvede nei limiti delle risorse trasferite dalle amministrazioni interessate. A tal fine, il rapporto tra l'INPS e i medici di medicina fiscale verrà disciplinato da apposite convenzioni stipulate dall'INPS con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale, che garantiscono il prioritario ricorso ai medici iscritti nelle specifiche liste speciali ad esaurimento, sulla base di un atto di indirizzo adottato con apposito decreto interministeriale che stabilirà anche la durata delle richiamate convenzioni, demandando a queste la disciplina delle incompatibilità in relazione alle funzioni di certificazione delle malattie. Tale previsione si applica anche agli accertamenti nei confronti del personale delle istituzioni scolastiche ed educative statali a decorrere dall'anno scolastico 2017/2018.

Altra novità introdotta dall'articolo in esame è rappresentata dall'armonizzazione della disciplina del settore pubblico e privato in tema di **fasce orarie di reperibilità** in caso di malattia. A tal fine, viene demandata ad un apposito decreto interministeriale (per l'adozione del quale non viene fissato un termine) la definizione delle fasce orarie di reperibilità entro le quali devono essere effettuate le visite di controllo, nonché le modalità per lo svolgimento delle stesse visite e per l'accertamento (anche con cadenza sistematica e ripetitiva) delle assenze dal servizio per malattia. Viene altresì previsto in capo all'amministrazione che riceve la comunicazione preventiva circa il fatto che il dipendente debba allontanarsi dall'indirizzo comunicato durante le fasce di reperibilità, l'obbligo di darne comunicazione all'INPS.

Infine, i controlli sulla validità delle certificazioni mediche rilasciate da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il S.S.N. servizio sanitario nazionale restano in capo alle singole amministrazioni pubbliche interessate e che l'INPS utilizza la certificazione medica inviata per via telematica (che riporta anche il codice nosologico) per lo svolgimento delle attività connesse all'accertamento medico-legale, anche mediante la trattazione dei dati riferiti alla diagnosi.

Per ulteriori approfondimenti, si rimanda all'apposita [sezione](#) presente sul sito dell'INPS.