

Commento sintetico della legge 124/2015 con riferimento alle norme di interesse per le università pubbliche

Premessa

La **Legge 7 agosto 2015, n. 124** *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* si propone di avviare un processo di complessiva riforma dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e del lavoro alle dipendenze delle PA. Il provvedimento è per la maggior parte composto da norme che recano deleghe al il governo ad adottare decreti attuativi entro termini diversi.

Accanto a tali norme ve ne sono altre (poche) di percezione immediata, nel senso che modificano norme già in vigore o che, comunque, si rivolgono direttamente alle singole amministrazioni per la loro attuazione, senza la necessità di attendere decreti attuativi.

Questa sintesi illustrativa, incentrata sugli aspetti di maggiore interesse per le università, tiene conto di tale distinzione. Nella prima parte sono riportate le norme di immediata esecutività, mentre nella seconda si riportano le norme di delega con evidenza dei tempi per l'esercizio della medesima.

Si evidenzia, altresì, che per tutte le materie per le quali sia previsto l'esercizio del potere delegato da parte del Governo è stata prevista la possibilità per il Governo di intervenire ulteriormente sulla materia, sulla base della medesima legge delega, con decreti correttivi entro termini variabili da 12 a 24 mesi dall'adozione dei primi decreti, configurando, in tal modo, un processo di consolidamento della nuova normativa che in taluni casi (per esempio la riforma del processo contabile) richiederà fino a 3 anni.

Non si può non sottolineare come la legge abbia un contenuto molto eterogeneo e sia caratterizzata anche da una certa genericità (talora, forse, eccessiva) delle norme di delega su alcune delle materie trattate. Secondo alcune opinioni critiche essa per eterogeneità degli argomenti aggregati e giustapposti, per la difficoltà di rintracciare un disegno organico e un nucleo di principi che si irradiano a tutto il resto, è definibile come una cosiddetta "legge insaccato"^[1].

A prescindere dalle opinioni più critiche quel che è certo è che, più che in altre occasioni, per comprendere appieno la portata e l'incisività di molte delle riforme, solo accennate, bisognerà attendere l'attuazione da parte del Governo.

PARTE I NORME IMMEDIATAMENTE PRECETTIVE

1.1) Silenzio assenso tra Pubbliche Amministrazioni e tra P.A. e gestori di pubblici servizi (art. 3)

L'art. 3 novella la legge 241/1990, inserendo un nuovo articolo (art. 17 bis), il quale introduce l'istituto del silenzio assenso nei rapporti tra le P.A. e tra le P.A. e i gestori di beni o servizi pubblici:

- Nei casi in cui è prevista l'acquisizione di assensi, concerti o nulla osta comunque denominati di amministrazioni pubbliche e di gestori di beni o servizi pubblici, per l'adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di altre amministrazioni pubbliche, le amministrazioni o i gestori competenti comunicano il proprio assenso, concerto o nulla osta entro 30 giorni dal ricevimento dello schema di provvedimento, corredato della relativa documentazione, da parte dell'amministrazione procedente. Decorso il termine senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito.
- Il termine è interrotto qualora l'amministrazione o il gestore rappresenti esigenze istruttorie o richieste di modifica, motivate e formulate in modo puntuale entro il termine stesso. In tal caso, l'assenso, il concerto o il nulla osta è reso nei successivi trenta giorni dalla ricezione degli elementi istruttori o dello schema di provvedimento; non sono ammesse ulteriori interruzioni di termini (la norma pare doversi leggere nel senso che le richieste istruttorie o di modifica possono essere avanzate una sola volta nell'ambito di ciascun procedimento).
- Le disposizioni si applicano anche quando si debbano pronunciare amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini, con estensione del termine per la maturazione del silenzio assenso a 90 gg.

- Previsione di deroga alla regola del silenzio assenso solo nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi.

I.2) Autotutela amministrativa (Art. 6)

L'art. 6 novella alcune norme della L. 241/1990 (artt. 19, 21, 21 *quater* e 21 *nonies*).

All'articolo 19 si specifica che, in difetto dei requisiti e dei presupposti previsti per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA, qualora sia possibile conformare tale attività alla normativa vigente l'amministrazione interviene con un provvedimento motivato con cui sospende la detta attività e detta prescrizioni e termine per conformarsi non inferiore a trenta giorni. In caso di decorso del termine per l'adozione dei provvedimenti di sospensione dell'attività da parte dell'amministrazione questa può comunque adottare tali provvedimenti solo in presenza delle condizioni per l'annullamento del provvedimento ex art. 21 *nonies*. La possibilità per l'amministrazione di intervenire a termine scaduto viene dunque estesa (prima era limitata alla presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale) e ancorata ai presupposti previsti dall'art. 21 *nonies* per l'annullamento d'ufficio di un provvedimento.

E' stato abrogato il secondo comma dell'art. 21, laddove si prevedeva che le sanzioni previste per lo svolgimento di un'attività in difetto dell'atto di assenso dell'amministrazione o in difformità da esso si estendessero anche a coloro che iniziano l'attività in mancanza dei requisiti richiesti o comunque in violazione della normativa vigente.

Si introduce nell'art. 21 *quater* la previsione che la sospensione dell'efficacia del provvedimento amministrativo di cui all'art. 21 *quater* non possa comunque essere disposta o perdurare oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento ex art. 21-*nonies*.

In una prospettiva di maggiore certezza nei rapporti tra cittadini e PA, l'annullamento d'ufficio è stato disciplinato in modo più stringente dal punto di vista dei tempi, modificando l'art. 21 *nonies* con l'introduzione di un limite tassativo massimo per l'annullamento di 18 mesi decorrenti dall'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato per silenzio assenso (in precedenza si parlava unicamente di termine ragionevole, riferimento comunque mantenuto); l'unica eccezione è costituita dai provvedimenti 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. E' stata inoltre abrogata la norma della Legge Finanziaria 2005 (l. 311/2004) che prevedeva la possibilità di procedere sempre all'annullamento di ufficio dei provvedimenti illegittimi anche in caso di iniziata esecuzione e che ove questo incidesse su rapporti convenzionali o contrattuali con privati l'annullamento potesse essere disposto entro 3 anni tenendoli indenni dalle conseguenze economiche.

I.3) Incarichi direttivi dell'Avvocatura dello Stato (Art. 12)

Si specifica che gli avvocati distrettuali collaborano direttamente con l'Avvocato Generale dello Stato, coadiuvandolo e assicurando l'omogeneità delle difese e delle consultazioni.

Si specifica che l'incarico di vice avvocato generale e di avvocato distrettuale hanno natura temporanea e sono conferiti per la durata di 4 anni, rinnovabili, previa valutazione, una sola volta per altri 4 anni o fino alla data del collocamento a riposo se anteriore. Tali disposizioni si applicano anche agli incarichi in corso: pertanto quelli conferiti da oltre quattro anni cessano decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Si specifica che il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato nell'esprimere il parere per la nomina agli incarichi direttivi applica il criterio della rotazione nell'attribuzione degli incarichi e tiene conto delle attitudini organizzative e relazionali del candidato, nonché della professionalità acquisita, desunta in particolare da indici di merito predeterminati dal medesimo consiglio.

1.4) Tutela della dipendente vittima di violenza di genere (Art. 14)

Si inserisce nell'art. 30 del D.Lgs. 165/2001 il comma 1 ter, che prevede per la dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, la possibilità di presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza deve disporre il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale.

Sul piano dell'efficacia della norma è opportuno sottolineare come, ove il senso della medesima sia quello di consentire al pubblico dipendente vittima di una violenza di genere di lavorare al riparo da future violenze, probabilmente sarebbe stato opportuno che il riferimento al "comune diverso da" non fosse a quello di residenza bensì a quello, non necessariamente coincidente, in cui è stata subita la violenza di genere; ove la violenza fosse stata subita nel comune, in ipotesi diverso da quello di residenza, dove il soggetto lavora, l'eventuale trasferimento nel comune di residenza non avrebbe ragione di essere escluso. E' il caso di far notare, altresì, che, pur trattandosi di ipotesi sicuramente più rara, non è escludibile che la violenza di genere sia subita da un dipendente di sesso maschile e che pertanto, anche tenendo conto dell'evoluzione del concetto di identità di genere, sarebbe stato probabilmente più corretto alla luce del principio costituzionale di non discriminazione, riferire il comma 1 ter a qualunque dipendente abbia subito violenza di genere, a prescindere dal genere di appartenenza.

1.5) Modifica alla disciplina dell'assegnazione temporanea del dipendente genitore di bambino di età inferiore ai tre anni (Art. 14)

Si prevede che la facoltà riconosciuta alle amministrazioni di provenienza e di destinazione di negare l'assenso al trasferimento nella provincia o nella regione nella quale l'altro genitore esercita la propria

attività sia limitata a casi o esigenze eccezionali.

I.6) Modifica della disciplina in materia di inconfiribilità di incarichi cariche e collaborazioni a soggetti in quiescenza (Art. 17 comma 3)

Si interviene a circoscrivere il divieto di rinnovabilità e proroga degli incarichi gratuiti conferiti, in deroga al divieto di conferimento dall'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, a soggetti in quiescenza e il termine di durata massima di un anno, alle sole ipotesi degli incarichi dirigenziali e direttivi, escludendo, dunque, tanto gli incarichi di studio e consulenza, quanto le cariche negli organi di governo. Nel novellare la norma si è inteso anche specificare che la possibilità di affidamento a titolo gratuito riguarda non solo gli incarichi, ma anche le cariche negli organi di governo, in linea con le indicazioni interpretative desumibili dalla circolare 6/2014 del Ministro per la Semplificazione.

Tale modifica configura per un verso, nella parte in cui esenta dai limiti di rinnovabilità e durata gli incarichi di studio e consulenza e dai limiti di rinnovabilità le cariche negli organi di governo, un passo indietro rispetto all'intento del legislatore del 2014 (DL 90/2014), che aveva modificato l'originale formulazione della norma (inizialmente riferita, è utile ricordarlo, al conferimento di incarichi e cariche a soggetti in quiescenza dell'amministrazione conferente) esplicitando l'intento di voler favorire il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni; per altro verso la novella con riferimento alle cariche di governo interviene a modificare una norma di difficile, quando non di impossibile, applicazione, ovverosia quella sulla durata di un anno. Si pensi al caso delle università, dove la durata del mandato dei componenti gli organi di governo è superiore ad un anno: o si prevede in modo netto il divieto di conferire cariche a soggetti in quiescenza, oppure lo si consente per la durata normale del mandato, fatta salva l'opzione di non rinnovabilità.

A ben vedere la modifica relativa alle cariche è probabilmente la più significativa, posto che con riferimento agli incarichi di studio e consulenza, tolto il limite della non rinnovabilità e della durata, resta pur sempre quello della assoluta gratuità, che dovrebbe rendere tali incarichi non particolarmente appetibili e che, in teoria, li relega a fenomeno marginale.

PARTE II DELEGHE

II.1) Semplificazioni amministrative

1) Oggetto: cittadinanza digitale (art. 1)

Termine per l'esercizio della delega: 12 mesi

Finalità: garantire ai cittadini e alle imprese il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale.

Principi direttivi e criteri più rilevanti:

- a) definizione livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line

delle amministrazioni pubbliche;

- b) semplificazione dei procedimenti amministrativi, dell'organizzazione e le interne a ciascuna amministrazione, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione (principio *digital first*);
- c) garantire la disponibilità di connettività a banda larga e ultra larga e l'accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici;
- d) garantire l'accesso e il riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche e la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche;
- e) prevedere che i pagamenti digitali ed elettronici, ivi incluso l'utilizzo per i micropagamenti del credito telefonico, costituiscano il mezzo principale per i pagamenti dovuti nei confronti della PA e degli esercenti servizi di pubblica utilità.
- f) garantire l'alfabetizzazione digitale, la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base;
- g) ridefinire il Sistema pubblico di connettività al fine di semplificare le regole di cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche e di favorire l'adesione al Sistema da parte dei privati, garantendo la sicurezza e la resilienza dei sistemi;
- h) definire i criteri di digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance per permettere un coordinamento a livello nazionale;
- i) coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina in materia di SPID,
- j) favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica;
- k) razionalizzare gli strumenti di coordinamento e collaborazione delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione favorendo l'uso di software open source;

- l) semplificare le modalità di adozione delle regole tecniche assicurare la neutralità tecnologica delle disposizioni del CAD, semplificando allo stesso tempo il CAD medesimo in modo che contenga esclusivamente principi di carattere generale;
- m) adeguare il testo delle disposizioni vigenti alle disposizioni adottate a livello europeo e coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, anche contenute in provvedimenti diversi dal CAD;
- n) adeguare l'ordinamento alla disciplina europea in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche.

Si tratta di una delega al governo affinché provveda a portare a termine il processo di digitalizzazione dei rapporti tra PA e cittadini attraverso un rilancio dell'azione di governo sui questi temi. Si tratta di temi e principi già largamente presenti nel nostro ordinamento rispetto ai quali si dovrà verificare se e come l'esecutivo riuscirà a superare le criticità emerse in passato con riferimento, per esempio, all'elezione del domicilio digitale, alla necessità di includere tutti i cittadini, alla disponibilità di adeguate infrastrutture di rete. Tra le varie norme merita di essere citata quella relativa alla digitalizzazione del processo di misurazione e valutazione della performance al fine di permetterne un coordinamento a livello nazionale, di cui andrà verificata l'attuazione per comprendere se e come ciò impatterà sulla definizione e sul funzionamento dei sistemi di valutazione adottati dalle singole amministrazioni.

- 2) **Oggetto: riforma conferenza di servizi (art. 1)**
Termine per l'esercizio della delega: 12 mesi
Finalità: semplificare e dare tempi certi all'istituto della conferenza di servizi.

La delega si propone lo scopo di semplificare e dare tempi certi ad un modulo procedimentale (organizzativo) suscettibile di produrre un'accelerazione dei tempi procedurali (secondo la definizione che ne dà la giurisprudenza), introdotto dal legislatore nel 2001, già oggetto di riforma nel 2010, al fine favorire il coordinamento di amministrazioni diverse che prendano parte al medesimo procedimento complesso. Più nel dettaglio, il Governo è delegato a:

- a) ridefinire e ridurre i casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria;
- b) ridefinire i tempi dei tipi di conferenza, anche al fine di introdurre modelli di istruttoria pubblica per garantire la partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, limitatamente alle ipotesi di adozione di provvedimenti di interesse generale

- c) riduzione dei termini per la convocazione della conferenza, per l'acquisizione degli atti di assenso previsti, per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento;
- d) certezza dei tempi di qualunque tipo di conferenza anche con l'imposizione a tutti i partecipanti di un onere di chiarezza e inequivocità delle conclusioni espresse;
- e) previsione dell'obbligo di convocazione e di svolgimento della conferenza con strumenti informatici (convocazione in presenza solo per i casi più complessi) e possibilità, per l'amministrazione procedente, di acquisire ed esaminare gli interessi coinvolti in modalità telematica asincrona;
- f) disciplina del calcolo delle presenze e delle maggioranze volta ad assicurare la celerità dei lavori della conferenza;
- g) previsione che si consideri comunque acquisito l'assenso delle amministrazioni, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente che, entro il termine dei lavori della conferenza, non si siano espresse nelle forme di legge;
- h) necessità di pervenire in ogni caso alla conclusione del procedimento entro i termini previsti con possibilità per le amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente citate della possibilità di attivare procedure di riesame;
- i) prevalenza delle posizioni espresse in sede di conferenza per l'adozione della determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di conferenze decisorie;
- j) precisazione dei poteri dell'amministrazione procedente, in particolare nei casi di mancata espressione degli atti di assenso ovvero di dissenso da parte delle amministrazioni competenti;
- k) possibilità per le amministrazioni di chiedere all'amministrazione procedente di assumere determinazioni in via di autotutela purché abbiano partecipato alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini;
- o) coordinamento delle disposizioni in materia di conferenza di servizi con quelle in materia di silenzio assenso tra P.A.;
- p) definizione di limiti e termini tassativi per le richieste di integrazioni documentali o chiarimenti

prevedendo che oltre il termine tali richieste non possano essere evase, né possano in alcun modo essere prese in considerazione al fine della definizione del provvedimento finale.

I principi elencati sono ispirati nel loro complesso all'intento di prevenire situazioni di stallo nel processo decisionale amministrativo, accentuando per certi versi i poteri dell'amministrazione procedente e costringendo tutte le amministrazioni coinvolte al rispetto di tempi certi e di regole certe. In linea con quanto già visto in materia di silenzio assenso, l'intento è quello di operare un nuovo bilanciamento tra l'esigenza di tenere in considerazione tutti gli interessi pubblici coinvolti e quella di giungere alla conclusione dei procedimenti in tempi ragionevoli, togliendo alla singola amministrazione il potere di sospendere *sine die* o di ritardare l'adozione del provvedimento finale, non rispondendo nei tempi previsti o non esprimendo risposte chiare e univoche o non richiedendo entro limiti tassativi integrazioni documentali o chiarimenti. Non sfugge il rischio che, ove si persegua questo fine, in caso di silenzio di una delle amministrazioni coinvolte o di mancato rispetto dei termini per la conferenza dei servizi, a poter essere soccombente è l'interesse pubblico che quell'amministrazione è chiamata a tutelare e a rappresentare nel procedimento complesso, a detrimento dell'acquisizione di un quadro istruttorio inclusivo di tutte le valutazioni che secondo il legislatore devono trovare spazio all'interno di un dato procedimento. Per porre rimedio ai possibili effetti dannosi di questo nuovo bilanciamento il legislatore ha inteso adottare alcune cautele come la possibilità per le amministrazioni preposte alla tutela della salute, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente di chiedere un riesame nel caso in cui non si siano pronunciate nei termini; occorre attendere l'esercizio della delega per verificare come questi strumenti verranno regolati e dunque quali risultati si otterranno in termini di bilanciamento effettivo tra speditezza dell'azione amministrativa e tutela degli interessi pubblici coinvolti.

3) **Oggetto: Semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi (art. 4)**

Termine: 180 gg dall'entrata in vigore della legge

Finalità: semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi da effettuarsi mediante regolamento di delegificazione ai sensi dell'art 17 comma 2 l. 400/1988.

Si prevede che il Governo individui con regolamento di delegificazione individuazione dei tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali e tra questi individuazione in concreto da parte del Presidente del Consiglio dei singoli interventi con positivi effetti sull'economia o sull'occupazione per i quali adottare particolari misure di snellimento quali la previsione di termini ridotti del 50% rispetto a quelli definiti dalla l. 241/1990 e l'attribuzione di poteri sostitutivi al Presidente del Consiglio o ad un suo delegato, anche laddove siano coinvolte amministrazioni regionali o locali.

Si prefigura una disciplina speciale; la norma è scritta con particolare riferimento alle grandi opere o agli investimenti strategici, di cui si dovrà verificare in concreto la possibile rilevanza in un particolare ambito come quello universitario, anche in considerazione del fatto che, al di là della riduzione dei termini, l'unico strumento previsto è il potere sostitutivo della presidenza del Consiglio dei Ministri.

4) **Oggetto: Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva (art. 5)**

Termine: 12 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Finalità: ridefinizione dei procedimenti soggetti ad autorizzazione, silenzio assenso, SCIA, comunicazione preventiva

Principi e criteri direttivi:

- precisa individuazione dei procedimenti oggetto di segnalazione certificata di inizio attività o di silenzio assenso ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, di quelli per i quali è necessaria l'autorizzazione espressa e di quelli per i quali è sufficiente una comunicazione preventiva, secondo quanto desumibile dagli stessi articoli, dai principi di diritto dell'UE e dai principi di ragionevolezza e proporzionalità;
- introduzione della disciplina generale delle attività non assoggettate ad autorizzazione preventiva espressa, compresa la definizione delle modalità di presentazione e dei contenuti standard degli atti degli interessati e di svolgimento della procedura, anche telematica, nonché degli strumenti per documentare o attestare gli effetti prodotti dai predetti atti, e prevedendo altresì 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.

Si tratta di una previsione di cui è difficile dire quali saranno gli effetti concreti senza attendere i decreti legislativi. Di base l'intento di riordinare la materia e definire delle regole comuni, anche di comunicazione con il cittadino, per i procedimenti non soggetti ad autorizzazione espressa è condivisibile, salvo verificarne in concreto l'attuazione di dettaglio. Per il resto occorrerà attendere il decreto legislativo per verificare quali tipologie di procedimenti saranno eventualmente semplificati con il passaggio da un iter più oneroso ad uno più leggero.

II.2 Trasparenza e prevenzione della corruzione

Oggetto: Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (art. 7)

Termine: 6 mesi dall'entrata in vigore della legge

Finalità: riordinare, semplificare e sviluppare la normativa per la trasparenza e la prevenzione della corruzione attraverso decreti integrativi e correttivi del D.Lgs. 33/2013.

Il complessivo riordino della materia si dovrà basare oltre che sui principi di cui all'art. 35 della L. 190/2012 su alcuni principi e direttive elencate dalla norma:

- a) ridefinizione e precisazione dell'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi e delle misure in materia di trasparenza;
- b) riduzione e concentrazione degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche e razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione consentire che tali obblighi siano assolti attraverso la pubblicità totale o parziale di banche dati detenute da pubbliche amministrazioni;
- c) pubblicazione sul sito istituzionale di ulteriori informazioni: informazioni sulle fasi dei procedimenti di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti, tempo medio attesa prestazioni sanitarie, tempo medio dei pagamenti relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, ammontare complessivo dei debiti e numero delle imprese creditrici, determinazioni dell'organismo di valutazione;
- d) precisazione contenuti e procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi;
- e) conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi;
- f) definizione dei diritti dei membri del Parlamento, nello svolgimento dei compiti istituzionali, all'accesso ai documenti amministrativi e alla verifica dell'applicazione delle norme sulla trasparenza amministrativa, nonché dei limiti derivanti dal segreto o da divieto di divulgazione e dei casi di esclusione a tutela di interessi pubblici privati;
- g) individuazione dei soggetti competenti all'irrogazione delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza.
- h) semplificazione delle procedure di iscrizione negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa mediante l'unificazione o l'interconnessione delle banche dati delle amministrazioni centrali e periferiche competenti, e previsione di un sistema di monitoraggio semestrale

Il complessivo disegno di revisione della materia, che presenta anche apparenti antinomie laddove prevede una razionalizzazione e una diminuzione degli adempimenti e introduce al tempo stesso nuovi elementi di

dettaglio da pubblicare e la cui attuazione risulta interamente affidato all'attuazione che il Governo ne darà nei decreti legislativi. E' possibile avanzare qualche ipotesi di lavoro (per esempio sull'eventuale introduzione di una differenziazione tra le varie amministrazioni in termini di dimensioni e settore, con riguardo ai contenuti del piano e ai soggetti interni, o sull'eventuale individuazione di soggetti esterni che verifichino l'attuazione del piano delle singole amministrazioni), ma niente di più. Si dovrebbe tenere conto, tra l'altro, del crescente ruolo, anche ordinatorio, dell'Anac, il cui coinvolgimento nell'iter di approvazione dei decreti probabilmente sarebbe stato opportuno prevedere espressamente e che è in ogni caso opportuno coinvolgere anche per prevenire futuri dubbi interpretativi, tenuto conto che sul tema la medesima Autorità interviene sovente con direttive rivolte direttamente alle amministrazioni; valga per tutti l'esempio dell'individuazione dei soggetti competenti per l'irrogazione delle sanzioni, tema sul quale, a legislazione vigente, l'Anac è intervenuta a breve distanza di tempo con due delibere di cui la seconda smentiva integralmente la prima.

La novità più rilevante in tema di trasparenza e potenzialmente dirompente, perché rappresenta un vero e proprio salto di qualità e un avanzamento del concetto stesso di trasparenza è la previsione della lettera h) laddove si introduce il concetto di "libertà di informazione attraverso il diritto di accesso" finalizzando l'esercizio di tale libertà a forme di controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Questo diritto, oltre ad essere riconosciuto a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, come già previsto dalla attuale normativa sul diverso istituto dell'accesso civico, e ad essere esercitabile in via telematica, è esteso a tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, salvi i casi di segreto e nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati.

Posto che anche di questa norma si dovrà attendere l'attuazione per comprenderne del tutto la portata, la stessa configura un concetto di "trasparenza totale", che si muove su un principio presupposto del tutto opposto alla trasparenza attuata attraverso gli attuali obblighi di pubblicazione e l'accesso civico, poiché mentre questi riguardano uno spettro definito, per quanto vasto, di dati, quelli soggetti ad obbligo di pubblicazione, i confini del nuovo diritto di accesso sono definiti in negativo, nel senso che fatta eccezione per i documenti coperti da segreto, tutti i documenti e gli atti della PA ne sono oggetto, pur nel rispetto dei limiti relativi alla tutela degli interessi pubblici e privati, inciso di cui andrà misurata l'effettiva incidenza sul nuovo istituto.

La distinzione tra l'istituto dell'accesso civico e quello di cui all'art. 7 della legge 124/2015 è evidenziata anche nella norma sulle sanzioni e sui rimedi giurisdizionali laddove si prevedono l'applicazione di sanzioni a carico delle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni normative in materia di accesso, procedure di ricorso all'Anac in materia di accesso civico e in materia di accesso ai sensi dell'art. 7, tutela giurisdizionale ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo (riferito all'ulteriore distinto istituto dell'accesso agli atti).

II.3 Riforma della dirigenza pubblica

Oggetto: riforma del sistema della dirigenza pubblica

Termine: 12 mesi dall'entrata in vigore della legge

Finalità: riformare integralmente il sistema della dirigenza pubblica e la valutazione del rendimento dei pubblici uffici.

I principi e i criteri direttivi cui si dovrà ispirare la riforma della dirigenza pubblica sono:

- Istituzione del sistema unico della dirigenza pubblica articolato in tre ruoli (dirigenti statali, regionali e comunali) unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua;
- piena mobilità tra i ruoli;
- banca dati nazionale detenuta dal Dip. della Funzione Pubblica e alimentata dalle amministrazioni di appartenenza dei dirigenti, con curriculum, profilo professionale ed esiti delle valutazioni di ciascun dirigente ;
- istituzione di un ruolo unico dei dirigenti statali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in cui confluiscono i dirigenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appartenenti ai ruoli delle amministrazioni statali, degli enti pubblici non economici nazionali, **delle università statali**, degli enti pubblici di ricerca e delle agenzie governative con esclusione dallo stesso ruolo del personale in regime di diritto pubblico; in sede di prima applicazione, confluenza nei suddetti ruoli dei dirigenti di ruolo delle stesse amministrazioni;
- eliminazione della distinzione in due fasce;
- previsione, nell'ambito del ruolo, di sezioni per le professionalità speciali;
- istituzione di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, con funzioni di verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi, che svolge anche la funzione del comitato di garanti di cui all'art. 22 del dlgs 165/2001;
- Accesso alla dirigenza per corso-concorso a livello nazionale, bandito con cadenza annuale per i tre ruoli (con previsione di sezioni speciali del corso-concorso per dirigenti tecnici) per un numero fisso di posti definito in base al fabbisogno minimo annuale con esclusione di graduatorie di idonei. Immissione in servizio dei vincitori del corso concorso come funzionari, con obblighi di formazione, per i primi tre anni, con possibile riduzione del suddetto periodo in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero e successiva immissione nel ruolo unico della dirigenza da parte delle Commissioni competenti per il ruolo sulla base della valutazione da parte dell'amministrazione presso la quale è stato attribuito l'incarico iniziale;

- accesso per concorso come forma residuale, bandito annualmente per un numero di posto variabile corrispondente ai posti disponibili nella dotazione organica e non coperti con il corso concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; esclusione di graduatorie di idonei; formazione della graduatoria finale alla fine del ciclo di formazione iniziale; assunzione a tempo determinato e successiva assunzione a tempo indeterminato previo esame di conferma, dopo il primo triennio di servizio, da parte di un organismo indipendente, con possibile riduzione della durata in relazione all'esperienza lavorativa nel settore pubblico o a esperienze all'estero; risoluzione del rapporto di lavoro, con eventuale inquadramento nella qualifica di funzionario, in caso di mancato superamento dell'esame di conferma.
- revisione dell'ordinamento, della missione e dell'assetto organizzativo della Scuola nazionale dell'amministrazione in coerenza con la disciplina dell'inquadramento e del reclutamento dei dirigenti, in modo da assicurare l'omogeneità della qualità e dei contenuti formativi dei dirigenti dei diversi ruoli;
- formazione permanente dei dirigenti: definizione di obblighi formativi annuali e delle modalità del relativo adempimento; coinvolgimento dei dirigenti di ruolo nella formazione dei futuri dirigenti, loro obbligo di prestare gratuitamente la propria opera intellettuale per le suddette attività di formazione.
- mobilità della dirigenza: semplificazione e ampliamento delle ipotesi di mobilità tra le amministrazioni pubbliche e con il settore privato;
- conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli mediante procedura comparativa con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione conferente, in base ai criteri generali definiti dalle Commissioni; per ciascun incarico dirigenziale, si dovranno definire dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali e si dovrà dare rilevanza alle attitudini e alle competenze del singolo dirigente, ai precedenti incarichi e alla relativa valutazione, alle specifiche competenze organizzative, alle esperienze di direzione maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre pubbliche amministrazioni purché attinenti;
- per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante; verifica successiva del rispetto dei suddetti requisiti e criteri, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione;

- assegnazione degli incarichi con criteri che tengano conto della diversità delle esperienze maturate, anche in amministrazioni differenti;
- equilibrio di genere nel conferimento degli incarichi;
- previsione della pubblicizzazione dei posti dirigenziali che si rendono vacanti in ogni singola amministrazione, con congruo anticipo, attraverso la pubblicazione sulla banca dati detenuta dal Dipartimento della Funzione Pubblica;
- per gli incarichi dirigenziali non assegnati attraverso le procedure ordinarie di concorso e corso-concorso previsione di procedure selettive e comparative, fermi restando i limiti percentuali previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- parere obbligatorio e non vincolante della Commissione competente per il ruolo sulla decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione dell'amministrazione
- durata degli incarichi dirigenziali: la durata degli incarichi e fissata in quattro anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico, ovverosia ad una nuova procedura selettiva;
- facoltà di rinnovo degli incarichi per ulteriori due anni senza procedura selettiva per una sola volta, purché' motivato e nei soli casi nei quali il dirigente abbia ottenuto una valutazione positiva;
- definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura;
- possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere, per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico;
- i dirigenti privi di incarico sono collocati in disponibilità con erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi e loro collocamento in disponibilità;
- decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità successivo a valutazione negativa;

- diritto all'aspettativa dei dirigenti collocati in disponibilità senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità e possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;
- previsione della possibilità, per i dirigenti collocati in disponibilità, di formulare istanza di ricollocazione in qualità di funzionario, in deroga all'articolo 2103 del codice civile, nei ruoli delle pubbliche amministrazioni;
- valutazione dei risultati: gli esiti della valutazione rilevano per il conferimento dei successivi incarichi dirigenziali e per la costruzione del percorso di carriera;
- responsabilità dei dirigenti: si prevede un riordino delle disposizioni legislative relative alle ipotesi di responsabilità dirigenziale, amministrativo-contabile e disciplinare dei dirigenti, con ridefinizione del rapporto tra responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento alla esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità per l'attività gestionale, con limitazione della responsabilità dirigenziale alle ipotesi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- limitazione della responsabilità disciplinare ai comportamenti effettivamente imputabili ai dirigenti stessi;
- retribuzione: omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio nell'ambito di ciascun ruolo unico, nei limiti delle risorse complessivamente destinate, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, al finanziamento del predetto trattamento economico fondamentale e accessorio;
- confluenza della retribuzione di posizione fissa nel trattamento economico fondamentale;
- definizione della retribuzione di posizione in relazione a criteri oggettivi in riferimento all'incarico;
- definizione dell'incidenza della retribuzione di risultato in relazione al tipo di incarico e suo collegamento, ove possibile, sia a obiettivi fissati per l'intera amministrazione, sia a obiettivi assegnati al singolo dirigente;

- definizione di limiti assoluti del trattamento economico complessivo stabiliti in base a criteri oggettivi correlati alla tipologia dell'incarico e di limiti percentuali relativi alle retribuzioni di posizione e di risultato rispetto al totale;
- possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati;
- definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni;
- Previsione di ipotesi di revoca dell'incarico e di divieto rinnovo di rinnovo di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose;
- disciplina transitoria: confluenza dei dirigenti nel ruolo unico con proseguimento fino a scadenza degli incarichi conferiti e senza variazione in aumento del trattamento economico individuale; definizione dei requisiti e criteri per il conferimento degli incarichi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo; disciplina del conferimento degli incarichi prevedendo obbligatoriamente un numero minimo di anni di servizio, in modo da salvaguardare l'esperienza acquisita; riequilibrio dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni sulla base degli effettivi fabbisogni delle amministrazioni nazionali;

Si tratta di un disegno organico e complesso di riforma, che si estende ad aspetti anche molto eterogenei tra di loro, i cui tratti peculiari, volendone fare una estrema sintesi, si colgono in particolare e in primo luogo nell'istituzione di un ruolo unico nazionale della dirigenza rispettivamente per le amministrazioni statali (incluse le università), regionali e locali, da cui le amministrazioni attingono per conferire i singoli incarichi, nell'eliminazione della distinzione in due fasce (in favore, si presume di un sistema diversamente articolato di retribuzione legato alle varie tipologie di incarico), nella conseguente centralizzazione delle procedure di reclutamento dei dirigenti di ruolo (con decentramento del solo conferimento degli incarichi da parte delle singole amministrazioni), nell'intento dichiarato di omogeneizzare le regole che presidono al reclutamento e alla valutazione della dirigenza pubblica, favorire il merito, ancorando il conferimento degli incarichi e il percorso di carriera agli esiti della valutazione, oltretutto alle attitudini, alle competenze e alle precedenti esperienze del singolo dirigente, accrescere la mobilità anche tra amministrazioni di comparti diversi.

E' necessario attendere l'esercizio della delega per valutare l'esito finale di tale riforma e di tutte le sue conseguenze e i suoi "risvolti tecnici", anche se i confini della delega risultano in questo caso indubbiamente

più dettagliati che in altre norme della legge delega e configurano già i tratti di un cambiamento “epocale”.

Si dovrà verificare in che misura e con quali modalità la nuova normativa terrà conto delle specificità delle singole amministrazioni in genere e di quelle universitarie in particolare. In questo senso, per fare un esempio, non è scontato chiedersi se e come la norma che prevede, per il conferimento di incarichi relativi agli uffici di vertice e di incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, la definizione da parte della Commissione nazionale competente per il ruolo di una rosa di candidati entro cui l'amministrazione conferente deve scegliere, si applicherà alla figura del Direttore Generale delle università, oggi disciplinata con norma speciale. Ancora sul reclutamento si dovrà valutare quale spazio concreto resterà all'autonomia della singola amministrazione nel definire specifici criteri e requisiti per il conferimento dei singoli incarichi stante la previsione per cui ciò deve avvenire nel quadro di criteri generali dettati dalla Commissione nazionale competente per il ruolo.

Si segnalano infine due norme contenute tra i criteri di delega, che attengono al più ampio tema del trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni; quella con la quale si prevede la definizione di criteri omogenei per la disciplina dei fondi destinati alla retribuzione accessoria delle diverse amministrazioni e quella che introduce la possibilità di ciascun dirigente di attribuire un premio monetario annuale a non più di un decimo dei dirigenti suoi subordinati e a non più di un decimo dei suoi dipendenti, sulla base di criteri definiti nel rispetto della disciplina in materia di contrattazione collettiva e nei limiti delle disponibilità dei fondi a essa destinati; di quest'ultima norma, che pare configurare una sorta di “budget per il merito” a disposizione del dirigente per premiare il suo team e riecheggia vagamente il “bonus per le eccellenze” di cui al dlgs 150/2009, sarà interessante verificare la concreta applicabilità, anche alla luce della contrattazione collettiva.

II.4 Deleghe per la semplificazione normativa (art. 16)

II.4.1 Norme comuni

Il Governo è delegato ad adottare alcuni decreti legislativi di semplificazione normativa mediante adozione di testi unici sulle seguenti materie entro i seguenti termini dall'entrata in vigore della legge:

- lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa (sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative) entro 18 mesi, con previsione di successiva adozione da parte del governo di un regolamento di attuazione
- partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, entro 12 mesi;

- servizi pubblici locali di interesse economico generale, entro 12 mesi.

Nell'esercizio di tali delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ad alcuni principi e criteri direttivi generali comuni:

- a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse
- b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;
- d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;
- e) aggiornamento delle procedure, prevedendo una più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

II.4.2 Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (art. 17)

Nell'esercizio della delega in materia di pubblico impiego il governo si deve attenere, oltre che ai criteri dettati dall'art. 16, ad alcuni criteri ulteriori:

- a) previsione nelle procedure concorsuali pubbliche di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche, con esclusione, in ogni caso, dei servizi prestati presso uffici di diretta collaborazione degli organi politici e ferma restando, comunque, la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno;
- b) previsione di prove concorsuali che privilegino l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche, con possibilità di svolgere unitariamente la valutazione dei titoli e le prove concorsuali relative a diversi concorsi;

- c) svolgimento dei concorsi, per tutte le amministrazioni pubbliche, in forma centralizzata o aggregata, con effettuazione delle prove in ambiti territoriali sufficientemente ampi da garantire adeguate partecipazione ed economicità dello svolgimento della procedura concorsuale, e con applicazione di criteri di valutazione uniformi, per assicurare omogeneità qualitativa e professionale in tutto il territorio nazionale per funzioni equivalenti;
- d) revisione delle modalità di espletamento dei concorsi, in particolare con la predisposizione di strumenti volti a garantire l'effettiva segretezza dei temi d'esame fino allo svolgimento delle relative prove, di misure di pubblicità sui temi di concorso e di forme di preselezione dei componenti delle commissioni;
- e) definizione di limiti assoluti e percentuali, in relazione al numero dei posti banditi, per gli idonei non vincitori;
- f) riduzione dei termini di validità delle graduatorie;
- g) per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aventi graduatorie in vigore alla data di approvazione dello schema di decreto legislativo di cui al presente comma, in attuazione dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel rispetto dei limiti di finanza pubblica, introduzione di norme transitorie finalizzate esclusivamente all'assunzione dei vincitori di concorsi pubblici, le cui graduatorie siano state approvate e pubblicate entro la data di entrata in vigore della presente legge;
- h) definizione di obiettivi di contenimento delle assunzioni, differenziati in base agli effettivi fabbisogni;
- i) introduzione di un sistema informativo nazionale, finalizzato alla formulazione di indirizzi generali e di parametri di riferimento in grado di orientare la programmazione delle assunzioni anche in relazione agli interventi di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- j) soppressione del requisito del voto minimo di laurea e valorizzazione del titolo di dottore di ricerca;
- k) previsione dell'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, quale requisito di partecipazione al concorso o titolo di merito valutabile dalle commissioni giudicatrici, secondo modalità definite dal bando anche in relazione ai posti da coprire;

- l) attribuzione all'Aran di funzioni di supporto tecnico ai fini dell'attuazione del sistema informativo nazionale, della rilevazione delle competenze dei lavoratori, delle funzioni di controllo sull'utilizzo delle prerogative sindacali, nonché di funzioni di supporto tecnico nelle funzioni di misurazione e valutazione della performance e nelle materie inerenti alla gestione del personale, previa stipula di apposite convenzioni, e rafforzamento della funzione di assistenza ai fini della contrattazione integrativa;
- m) concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa, revisione del relativo sistema dei controlli e potenziamento degli strumenti di monitoraggio sulla stessa;
- n) definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa anche al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito e la parità di trattamento tra categorie omogenee, nonché' di accelerare le procedure negoziali;
- o) riorganizzazione delle funzioni in materia di accertamento medico-legale sulle assenze dal servizio per malattia dei dipendenti pubblici, al fine di garantire l'effettività del controllo, con attribuzione all'INPS della relativa competenza e delle risorse attualmente impiegate dalle amministrazioni pubbliche per l'effettuazione degli accertamenti;
- p) rafforzamento della funzione di coordinamento e di controllo del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione alle assunzioni del personale appartenente alle categorie protette;
- q) istituzione Consulta nazionale per garantire un'efficace integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità e nomina, da parte delle amministrazioni pubbliche con più di 200 dipendenti di un responsabile per l'inserimento dei soggetti disabili;
- r) previsione dell'obbligo di trasmissione annuale da parte delle amministrazioni pubbliche non solo della comunicazione relativa alle scoperture di posti riservati ai lavoratori disabili, ma anche di una successiva dichiarazione relativa a tempi e modalità di copertura della quota di riserva prevista dalla normativa vigente, nel rispetto dei vincoli normativi assunzionali delle amministrazioni pubbliche, nonché' previsione di adeguate sanzioni per il mancato invio della suddetta dichiarazione, anche in termini di avviamento numerico di lavoratori con disabilità da parte del centro per l'impiego territorialmente competente.
- s) disciplina delle forme di lavoro flessibile, con individuazione di limitate e tassative fattispecie, caratterizzate dalla compatibilità con la peculiarità del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e con le esigenze organizzative e funzionali di queste ultime, anche al fine di prevenire il precariato;

- t) previsione della facoltà, per le amministrazioni pubbliche, di promuovere il ricambio generazionale mediante la riduzione su base volontaria e non revocabile dell'orario di lavoro e della retribuzione del personale in procinto di essere collocato a riposo, garantendo, attraverso la contribuzione volontaria ad integrazione ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564, la possibilità di conseguire l'invarianza della contribuzione previdenziale, consentendo nel contempo, nei limiti delle risorse effettivamente accertate a seguito della conseguente minore spesa per retribuzioni, l'assunzione anticipata di nuovo personale.
- u) progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità;
- v) semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità;
- w) razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche e sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti;
- x) 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;
- y) riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio e coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni;
- z) previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione;
- aa) introduzione di 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;
- bb) rafforzamento del principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e del conseguente regime di responsabilità dei dirigenti, attraverso l'esclusiva imputabilità agli stessi della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale;

cc) razionalizzazione dei flussi informativi dalle amministrazioni pubbliche alle amministrazioni centrali e concentrazione degli stessi in ambiti temporali definiti.

Come la delega per la dirigenza anche per il pubblico impiego il contenuto della delega, al di là del riordino e del coordinamento delle disposizioni vigenti in un testo unico, è vasto ed eterogeneo e più che per la dirigenza è difficile riassumerlo sinteticamente facendo emergere una visione organica, anche perché i cambiamenti tratteggiati non sembrano avere la stessa portata innovativa di quelli prefigurati per la dirigenza pubblica.

Tra gli aspetti più innovativi e interessanti si segnalano la previsione di svolgimento in forma centralizzata o aggregata dei concorsi per il reclutamento, la definizione di limiti percentuali e assoluti al numero degli idonei nella graduatorie di concorso e la riduzione dei termini di validità delle stesse, la concentrazione delle sedi di contrattazione integrativa e la revisione del relativo sistema dei controlli e di monitoraggio sulla stessa, il potenziamento dei meccanismi di valutazione indipendente, la previsione di una nuova disciplina in materia di forme di lavoro flessibile nel pubblico impiego, con la definizione di ipotesi limitate e tassative. Con riferimento a tale ultimo aspetto giova rammentare che tale norma della legge delega va coordinata con l'art. 2 comma 4 del D.Lgs. 81/2015, il quale ha disposto che fino al completo riordino della disciplina in materia di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione, non si applichi alle pubbliche amministrazioni la nuova disciplina delle collaborazioni di cui al comma 1 del medesimo articolo e che, in ogni, dal 1 gennaio 2017 esse non possano più ricorrere a contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro.

II.4.3 Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18)

Nell'esercizio della delega in materia di partecipazioni societarie delle Pubbliche Amministrazioni il governo deve attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) distinzione tra tipi di società in relazione a:

i. attività svolte;

ii. interessi pubblici di riferimento;

iii. misura e qualità della partecipazione e sua natura diretta o indiretta;

- iv. modalita' diretta o mediante procedura di evidenza pubblica dell'affidamento;
 - v. eventuale quotazione in borsa o emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati;
 - vi. individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa;
-
- b) razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità attraverso una conseguente ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione di tali principi anche alle partecipazioni pubbliche già in essere;
 - c) definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate;
 - d) definizione dei requisiti e della garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari;
 - e) razionalizzazione dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, per i vincoli alle assunzioni e le politiche retributive, finalizzati al contenimento dei costi, tenendo conto delle distinzioni di cui alla lettera a) e introducendo criteri di valutazione oggettivi, rapportati al valore anche economico dei risultati;
 - f) previsione che i risultati economici positivi o negativi ottenuti assumano rilievo ai fini del compenso economico variabile degli amministratori in considerazione dell'obiettivo di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini e tenuto conto della congruità della tariffa e del costo del servizio;
 - g) promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità;

- h) attuazione dell'articolo 151, comma 8, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari;
- i) possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo, con eventuale commissariamento;
- j) regolazione dei flussi finanziari, sotto qualsiasi forma, tra amministrazione pubblica e società partecipate secondo i criteri di parità di trattamento tra imprese pubbliche e private e operatore di mercato;
- k) sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia;
- l) introduzione di strumenti, anche contrattuali, volti a favorire la tutela dei livelli occupazionali nei processi di ristrutturazione e privatizzazione relativi alle società partecipate.

II.5 Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (Art. 14)

La norma di cui si dovrà verificare l'effettivo impatto, stante una certa vaghezza e indeterminatezza delle previsioni, stabilisce che nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi oneri per la finanza pubblica, le PA:

- Adottino misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali (non meglio specificate) di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro 3 anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, senza penalizzazioni sulla progressione di carriera. L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento dei suddetti obiettivi sono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale.
- Procedano, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell'infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre PA, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica.
- Individuino nell'ambito dei propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, specifici indicatori per la verifica dell'impatto sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla qualità dei servizi

erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

Peraltro, ai fini dell'attuazione si dovrà attendere l'emanazione di una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, che deve dettare indirizzi per l'attuazione di quanto sopra e non meglio precisate linee guida su regole di organizzazione del lavoro volte a conciliare i tempi di vita e i tempi di lavoro.

II. 6 Riforma del processo contabile (Art. 20)

Oggetto: Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti.

Termine: 12 mesi dall'emanazione della legge

Finalità: riforma organica del processo contabile.

Principi e criteri direttivi:

- a) adeguare le norme vigenti, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile;
- b) disciplinare lo svolgimento dei giudizi tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti, in base ai principi della concentrazione e dell'effettività della tutela
- c) rispetto del principio della ragionevole durata del processo anche mediante il ricorso a procedure informatiche e telematiche;
- d) disciplinare le azioni del pubblico ministero, nonché le funzioni e le attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni;
- e) interruzione del termine quinquennale di prescrizione delle azioni esperibili dal pubblico ministero per una sola volta e per un periodo massimo di due anni tramite formale atto di costituzione in mora e la sospensione del termine per il periodo di durata del processo;
- f) elevazione del limite di somma per il rito monitorio concernente fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, con previsione che esso sia periodicamente aggiornabile in base alle

- g) introduzione, in alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva e anche per garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie di un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del danneggiante, su previo e concorde parere del pubblico ministero consenta la definizione del giudizio di primo grado per somma non superiore al 50 per cento del danno economico imputato, con immediata esecutività della sentenza, non appellabile; in caso di richiesta del rito abbreviato formulata in appello, sentenza per somma non inferiore al 70 per cento del quantum della pretesa risarcitoria azionata in citazione, restando in ogni caso precluso l'esercizio del potere di riduzione;
- h) riordino della fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai principi di specificità e concretezza della notizia di danno, di pieno accesso agli atti e ai documenti messi a base della contestazione dopo l'avvenuta emissione dell'invito a dedurre, di obbligatorio svolgimento dell'audizione personale eventualmente richiesta dal presunto responsabile, con specificazione, altresì, delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero, anche attraverso l'impiego delle forze di polizia, anche locali;
- i) formalizzazione del provvedimento di archiviazione con preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione;
- j) unificazione delle disposizioni di legge vigenti in materia di obbligo di denuncia del danno erariale e di tutela del dipendente pubblico denunciante, anche al fine di favorire l'adozione di misure cautelari;
- k) riordino delle disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile relativamente a termini processuali, regime delle notificazioni, delle domande ed eccezioni, delle preclusioni e decadenze, dell'ammissione ed esperimento di prove, dell'integrazione del contraddittorio e dell'intervento di terzi, delle riassunzioni anche a seguito di traslativo, in conformità ai principi della speditezza procedurale, della concentrazione, della ragionevole durata del processo, della salvaguardia del contraddittorio tra le parti, dell'imparzialità e terzietà del giudice, istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile, nonché i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile;
- l) ridefinizione delle disposizioni applicabili alle impugnazioni mediante rinvio, ove possibile, a quelle del processo di primo grado,
- m) riordino e ridefinizione delle norme concernenti le decisioni impugnabili, l'effetto devolutivo

dell'appello, la sospensione dell'esecuzione della decisione di primo grado ove impugnata, il regime delle eccezioni e delle prove esperibili in appello, la disciplina dei termini per la revocazione in conformità a quella prevista dal codice di procedura civile in ossequio ai principi del giusto processo e della durata ragionevole dello stesso;

- n) ridefinizione e riordino delle le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e il regolamento di competenza avverso ordinanze che dispongano la sospensione necessaria del processo, proponibili alle sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, in conformità alle disposizioni dell'articolo 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili, e in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto;
- o) ridefinire e riordino delle disposizioni concernenti l'esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno, con attribuzione al pubblico ministero contabile della titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare e previsione dell'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del codice civile;
- p) disciplinare esplicitamente le connessioni tra risultanze e esiti accertativi raggiunti in sede di controllo e documentazione ed elementi probatori producibili in giudizio, assicurando altresì il rispetto del principio secondo cui i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva siano idoneamente considerati, nell'ambito di un eventuale procedimento per responsabilità amministrativa, anche in sede istruttoria, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità;
- q) confermare e ridefinire, quale norma di chiusura, il rinvio alla disciplina del processo civile, con l'individuazione esplicita delle norme e degli istituti del rito processuale civile compatibili e applicabili al rito contabile.

II.7 Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi (art. 21)

Oggetto: abrogazione o modifica di disposizioni legislative entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011 e fino alla data di entrata in vigore della legge 124/2015, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione.

Termine: 90 gg dall'entrata in vigore della legge.

Finalità: semplificare il sistema normativo e i procedimenti amministrativi e dare maggiore impulso al processo di attuazione delle legge.

Si tratta di una delega che riguarda, in generale, con un'inconsueta e originale formula, tutte le disposizioni di legge adottate dopo il 31 dicembre 2011 e rimanda all'esercizio del potere legislativo delegato le modifiche necessarie ai fini di attuare norme di legge che prevedano provvedimenti non legislativi di attuazione ovvero

l'abrogazione delle medesime norme, secondo i seguenti criteri e principi direttivi:

- a) individuazione fra le disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi di quelle che devono essere modificate al solo fine di favorire l'adozione dei medesimi provvedimenti;
- b) individuazione tra le medesime disposizioni di legge quelle per le quali non sussistono più le condizioni per l'adozione dei provvedimenti e loro abrogazione espressa e specifica
- c) identificazione delle disposizioni la cui abrogazione comporterebbe effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica;
- d) identificazione espressa delle disposizioni che costituiscono adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione Europea;
- e) adozione dei provvedimenti attuativi che costituiscono adempimenti imposti dalla normativa dell'Unione europea e di quelli necessari per l'attuazione di trattati internazionali ratificati dall'Italia.

[1]

<http://www.eticapa.it/eticapa/legge-n-1242015-di-riorganizzazione-delle-pubbliche-amministrazioni-vera-riforma-o-legge-insaccato/>