

La riforma delle amministrazioni pubbliche

17 marzo 2020

Il Parlamento ha approvato la [legge 56 del 2019](#) che contiene specifiche misure tese a migliorare l'azione della pubblica amministrazione in termini di maggiore efficienza, attraverso la creazione di un nuovo organismo di verifica e controllo delle amministrazioni (c.d. nucleo della concretezza), strumenti per contrastare il fenomeno dell'assenteismo e misure per accelerare lo sblocco delle assunzioni ed il ricambio generazionale. Al fine di proseguire negli sforzi per la modernizzazione degli apparati, sono inoltre in corso di esame in Parlamento alcune proposte di riforma, di iniziativa governativa, che contengono ampie deleghe di riforma nel settore del pubblico impiego e per la semplificazione in alcuni settori di intervento dell'amministrazione.

Interventi per la riforma della PA

Nel corso dell'attuale legislatura, l'azione di riforma del settore pubblico si concentra nella individuazione di soluzioni concrete per garantire un aumento dell'efficienza nell'operato delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli di governo, nonché il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse amministrazioni.

Con tali finalità il Governo ha assunto tre principali iniziative legislative.

Un primo [provvedimento](#), approvato dal Parlamento ([legge 56 del 2019](#)) contiene **misure per il miglioramento dell'efficienza della P.A.**, nonché nuovi **strumenti di verifica** dell'osservanza dell'**orario di lavoro** dei dipendenti pubblici con la finalità di prevenire il fenomeno dell'assenteismo. In particolare, tra le novità, si prevede la creazione presso il Dipartimento della funzione pubblica di un nuovo ufficio, chiamato **Nucleo della concretezza**, composto da 53 unità di personale e preposto alla verifica della realizzazione delle azioni concrete da determinarsi in un apposito **piano triennale per il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione**. L'attività del Nucleo si esplica attraverso sopralluoghi e visite, e ricomprende la possibilità di proporre misure correttive. Al Nucleo deve inoltre essere comunicata l'avvenuta attuazione delle misure correttive richieste. L'inosservanza del termine, oltre a rilevare ai fini della responsabilità disciplinare e dirigenziale, comporta l'inserimento in un elenco delle PA inadempienti riportato sul sito del Dipartimento della funzione pubblica e nella relazione annuale trasmessa al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro dell'interno, alla Corte dei conti e alle Camere.

Il provvedimento prevede inoltre l'introduzione di sistemi di verifica biometrica dell'identità e di videosorveglianza degli accessi per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica dell'osservanza dell'orario di lavoro e reca un principio generale sullo **svolgimento della prestazione nella sede** di lavoro da parte dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche. Si interviene anche in materia di **facoltà assunzionali** delle amministrazioni statali, nonché in ambito di concorsi pubblici, di personale in disponibilità e assunzioni delle categorie protette, di mobilità tra pubblico e privato.

In secondo luogo, è in discussione al Senato un disegno di legge di riforma del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che modifica vari aspetti in cui tale rapporto si articola ([S. 1122](#)). In particolare, il provvedimento contiene alcune deleghe per :

- la **revisione delle modalità di accesso al pubblico impiego**, ivi inclusa la **dirigenza** ed anche mediante la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali;

la **ridefinizione** della vigente **disciplina** in materia di **misurazione e valutazione della performance** delle amministrazioni pubbliche, anche con riflessi differenziati ai fini delle progressioni di carriera e del riconoscimento della retribuzione accessoria, assicurando la riduzione degli oneri amministrativi, l'oggettività e la trasparenza dei procedimenti di valutazione, il coinvolgimento dell'utenza, laddove esistente, e di soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche;

- la razionalizzazione e semplificazione della disciplina della **mobilità del personale pubblico**, nonché della tipologia degli incarichi ad esso conferibili;
- ridefinire gli **ambiti di intervento delle norme legislative e della contrattazione**, collettiva e individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale;
- il riordino dei **procedimenti disciplinari**.

Una ulteriore azione intrapresa, sulla quale il Governo intende procedere per rilanciare la PA, è rappresentata dal disegno di legge delega, attualmente all'esame della Camera, che reca **deleghe al Governo in materia di semplificazione e di codificazione** ([A.C. 1812](#)) con l'obiettivo di potenziare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa, di assicurare maggiore certezza dei rapporti giuridici e chiarezza del diritto, nonché di ridurre gli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese e di accrescere la competitività del Paese.

Per garantire l'attuazione delle misure di semplificazione il disegno di legge prevede innanzitutto alcune deleghe finalizzate al riordino degli organismi pubblici posti a presidio di tale finalità mediante l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di una **Commissione per l'attuazione delle misure di semplificazione**, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Inoltre il provvedimento delega il Governo ad adottare **decreti legislativi per la semplificazione e la codificazione entro 2 anni in diversi ambiti di materie**, quali le attività economiche, l'energia, l'edilizia e il governo del territorio, l'ambiente, l'acquisto di beni e servizi dalle p.a., l'innovazione digitale, il servizio civile e il soccorso alpino, la prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle p.a., la giustizia tributaria e il sistema tributario e contabile dello Stato, l'ordinamento e il funzionamento del servizio sanitario.

Sono previsti criteri e principi generali volti, in gran parte, a dare attuazione a finalità di coordinamento, razionalizzazione, ricognizione, semplificazione, ampliamento dell'ambito delle attività liberamente esercitabili, monitoraggio del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti. Sono dettati poi alcuni criteri specifici in materia di edilizia; governo del territorio; sportello unico delle attività produttive; acquisto di beni e servizi da parte delle p.a.; cittadinanza e innovazione digitale.

In diversi settori, ritenuti strategici dal Governo per le esigenze economiche e sociali nazionali, è prevista la **redazione di codici**, anche al solo scopo di operare un riordino della legislazione vigente.

Si prevede di assegnare il coordinamento delle attività di semplificazione e di codificazione ad un neo istituito Comitato interministeriale che si avvale di una Cabina di regia da istituire presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio.

L'esame del provvedimento è stato avviato lo scorso 18 settembre presso la I Commissione della Camera. Sul provvedimento è stato espresso parere negativo da parte della Conferenza unificata.

Dossier

[Deleghe al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11930/deleghe-al-governo-miglioramento-della-pubblica-amministrazione-1.html>

[Interventi per la concretezza delle azioni pubbliche amministrative e la prevenzione dell'assenteismo](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-11953/interventi-concretezza-azioni-pubbliche-amministrative-e-prevenzione-assenteismo.html>

[Deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazione](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12628/deleghe-al-governo-materia-semplificazione-e-codificazione-1.html>

La legge delega n. 124 del 2015

Nel DEF 2018 il Governo, alla sezione del **PNR 2018** (paragrafo II.6) descrive quali sono stati i principali ambiti di azione e i risultati raggiunti in risposta agli interventi di **efficientamento della pubblica amministrazione** sollecitati dall'Unione europea e dà conto dell'**impatto macroeconomico delle riforme in materia di pubblica amministrazione e semplificazioni**.

Negli ultimi anni gli interventi si sono sviluppati, in particolare, in attuazione della **legge delega di riforma della pubblica amministrazione** (legge n. 124 del 2015).

I provvedimenti di riforma hanno 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.

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 della legge 124 del 2015 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).

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".