

RIFORMA PA: I PRIMI 11 DECRETI ATTUATIVI

Il 21 gennaio 2016, il Consiglio dei Ministri [n. 101](#) ha varato, in via preliminare, i primi 11 provvedimenti attuativi della Riforma della pubblica amministrazione della legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 (vedi: [dossier n. 97](#)) I decreti dovranno ricevere il parere (o l'intesa) della Conferenza unificata e il parere del Consiglio di Stato entro 45 giorni dalla loro trasmissione. Successivamente, saranno trasmessi al Parlamento per il parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

1) LICENZIAMENTO PER ASSENTEISMO NELLA PA

Il decreto legislativo¹ interviene sulla disciplina prevista per la fattispecie di illecito disciplinare denominata **falsa attestazione della presenza in servizio**, nella quale rientra qualunque condotta mediante la quale un dipendente (da solo o con l'aiuto di terzi) faccia risultare di essere in servizio o comunque alteri l'orario di ingresso e uscita dal lavoro. L'intervento, oltre ad estendere la responsabilità anche a chi agevola, con il proprio comportamento attivo od omissivo, la commissione dell'illecito da parte di altri, prevede la **sospensione obbligatoria dal servizio e dalla retribuzione nel caso in cui il dipendente sia colto in flagranza o la cui assenza in orario di lavoro sia documentata mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi**. In tali casi, il provvedimento di **sospensione dal servizio e dallo stipendio deve scattare entro 48 ore** e il procedimento disciplinare dovrà concludersi entro 30 giorni. Il dipendente, inoltre, risponderà per **danno erariale**, con una sanzione minima pari a 6 mensilità, ove la condotta illecita abbia comportato un danno di immagine all'amministrazione. Il decreto, oltre a rendere più celere il procedimento disciplinare, interviene anche sulla **responsabilità dirigenziale**: il dirigente che sia venuto a conoscenza, prima dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, di casi di assenteismo accertati in flagranza **deve procedere alla sospensione del dipendente entro 48 ore**. **Diversamente, sarà licenziato e incorrerà nel reato di omissione di atti d'ufficio**.

2) AUTORITÀ PORTUALI: RIORGANIZZAZIONE, RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

Il decreto² provvede alla riorganizzazione amministrativa del sistema portuale. Le **Autorità portuali esistenti si trasformano in Autorità di sistema**, incaricate di gestire 54 scali italiani, **con una riduzione da 24 a 15**³. Le nuove Autorità di sistema saranno istituite nei porti definiti "core" secondo la normativa europea. Questa operazione permetterà un migliore coordinamento tra i porti italiani che porterà a differenziare l'offerta. Ad esempio, con l'Autorità dello Stretto si coordineranno tra loro i porti di Gioia Tauro e Messina, consentendo di offrire contemporaneamente servizi per il trasporto

¹ Attuativo dell'articolo 17, comma 1, lettera s) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

² Attuativo dell'articolo 8, comma 1, lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

³ Restano — da ovest a est — Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste; vengono accorpate Savona, Carrara, Piombino, Salerno, Olbia, Messina, Catania, Brindisi e Manfredonia.

container e per il traffico passeggeri.⁴ Per i grandi armatori è meglio, infatti, che due porti programmino insieme le infrastrutture dando vita a un grande porto internazionale che non trattare con un porto singolo. Vengono altresì resi più efficienti gli organi di governo: **le nuove Autorità avranno una struttura snella che comprenderà un presidente e un board ristretto**, passando così dagli attuali 336 membri dei Comitati portuali a circa 70, con una **riduzione di circa 270 incarichi**. Sono inoltre introdotte significative **norme di semplificazione**: rispetto agli attuali 113 provvedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti diversi, **funzioneranno due sportelli unici**: quello doganale e quello amministrativo unico, un *front office* integrato per tutti i procedimenti che non riguardano le attività commerciali e industriali. In tal modo saranno **dimezzati i tempi di sdoganamento**, passando dalla media attuale di 6 giorni a 3, in linea con l'Europa.

3) RAZIONALIZZAZIONE FUNZIONI DI POLIZIA E ASSORBIMENTO DEL CORPO FORESTALE

Il decreto legislativo⁵ prevede la **razionalizzazione delle funzioni di polizia** eliminando le duplicazioni delle funzioni. Sono soppresse, ad esempio, le squadre nautiche della Polizia di Stato e dei Carabinieri, lasciando solo la Guardia di Finanza e saranno **ripartite le specialità tra le forze di polizia a competenza generale**: la PS annovera la Stradale, Ferroviaria, Postale e delle comunicazioni e di frontiera; i Carabinieri la specialità ambientale, forestale e agroalimentare. È quindi previsto **l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato (7mila donne e uomini) nell'Arma dei Carabinieri**, con l'obiettivo di dare unitarietà e più forza anche alla funzione di controllo sul territorio valorizzando la specialità agroambientale. Il decreto prevede anche una **razionalizzazione della dislocazione delle forze di polizia su territorio**: la Polizia di Stato sarà impegnata maggiormente sul fronte dei comuni capoluogo e i Carabinieri nel resto del Paese. Inoltre, i relativi ministeri dovranno prevedere la **gestione associata dei servizi comuni**: si parla in sostanza di poligoni, mense, pulizia, manutenzione, equipaggiamenti, veicoli⁶. Viene introdotto, finalmente, in Italia il **112 europeo**, un numero unico per le emergenze.

4) DIRIGENZA SANITARIA: MERITO E TRASPARENZA NELLE SCELTE

Il decreto⁷ prevede l'istituzione, presso il Ministero della salute, di un **elenco nazionale** di quanti hanno i requisiti per la **nomina a direttore generale delle Aziende sanitarie italiane**. L'elenco sarà stilato da una Commissione istituita presso il Ministero della salute e composta da 5 esperti che parteciperanno a titolo gratuito. Il direttore generale dovrà essere scelto all'interno di una terna individuata da una commissione regionale tra gli iscritti all'albo nazionale. **Il suo operato è sottoposto a valutazione** e, in caso di una gestione che presenta un **disavanzo importante** o per il **mancato rispetto degli obiettivi** di salute, a cominciare dalla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), entro 30 giorni dall'avvio del procedimento, **la Regione provvede alla sostituzione**. **Gli incarichi avranno una durata massima di cinque anni e non si potranno ricoprire più di due incarichi nella stessa azienda sanitaria**. Per le nomine a **direttori sanitari e amministrativi**, niente più scelte discrezionali da parte dei direttori generali che

⁴ Intervista al Ministro Graziano Delrio, "Nove Autorità e 270 poltrone in meno. Delrio: così i porti diventano europei" di Michelangelo Borrillo, *Il Corriere della Sera*, 22 gennaio 2016.

⁵ Attuativo dell'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

⁶ "Forestali, al via il passaggio nell'Arma dei Carabinieri" di Marco Ludovico. *Norme e Tributi. Il sole 24 ore* 26 gennaio 2016.

⁷ Attuativo dell'articolo 11, comma 1, lettera p) della legge 7 agosto 2015, n. 124.

saranno obbligati ad attingere agli **elenchi regionali di idonei**, eventualmente, anche ad altre regioni che saranno costituiti dopo avviso pubblico e selezioni per titoli e colloqui.

5) PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE PUBBLICA E TRASPARENZA

Il decreto⁸ rende **strutturale il sito Soldipubblici.gov.it** che rende facilmente accessibili ai cittadini i dati dei pagamenti della Pubblica Amministrazione. Con Soldipubblici.gov.it è possibile, ad esempio, sapere a quanto ammontano le **spese di gestione di un ente**. Tale sito ha consentito nell'ultimo anno all'Italia di scalare di otto posizioni il *ranking* mondiale sulla trasparenza. Inoltre, si introduce l'obbligo di pubblicare in forma aggregata e disaggregata l'ammontare complessivo delle retribuzioni dei dirigenti della Pubblica Amministrazione. Ogni singola amministrazione sarà obbligata ad indicare in modo chiaro le spese complessive e, in dettaglio, le **retribuzioni dei dirigenti**. Si prevede l'accesso dei cittadini a tutti i dati in possesso dell'amministrazione, confermando la prevalenza della pubblicità sulla riservatezza. L'**accesso ai dati è gratuito**, non richiede motivazione e la richiesta andrà soddisfatta in 30 giorni.

6) SOCIETÀ PARTECIPATE

Il decreto⁹ prevede la drastica **riduzione delle società partecipate inutili**. Infatti sono stati ampliati i criteri che ne determinano la chiusura, portandoli a sei: le scatole vuote, le società doppione, inattive, le micro (sotto 1 milione di fatturato), in perdita per 4 esercizi negli ultimi 5 anni e quelle che non producono servizi indispensabili alla collettività. Le amministrazioni che partecipano queste società dovranno predisporre i **piani di razionalizzazione** e, se dopo un anno non le avranno chiuse o fuse con altre efficienti, se ne occuperà il ministero dell'Economia. Sono introdotti interventi di moralizzazione sui compensi degli amministratori. Per il futuro sono individuati i criteri chiari sulla base dei quali sarà possibile costituire e gestire le società partecipate.

7) T.U. SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

Il decreto legislativo¹⁰ reca il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Nello specifico al fine di garantire qualità e efficienza dei servizi per i cittadini sono previsti, tra l'altro, modalità competitive, cioè la **messa a gara per l'affidamento, costi standard e livelli dimensionali di ambiti, almeno provinciali, di erogazione dei servizi**. Se ciò non avverrà è prevista una norma di chiusura con poteri di commissariamento delle Regioni sui Comuni e dello Stato sulle Regioni. Se l'amministrazione vuole mantenere la gestione *in house*, quindi tramite municipalizzate, dovrà dimostrarne il vantaggio per i cittadini e ottenere il via libera dell'Antitrust. Per quanto riguarda la **salvaguardia dei livelli occupazionali**, sono previsti, oltre ai normali ammortizzatori, altre due forme di intervento: la prima è la **clausola sociale**, per cui nel primo contratto di affidamento la società vincitrice della gara eredita il personale della precedente gestione. La seconda è la **mobilità**: si bloccano le assunzioni delle partecipate e si attivano, dove possibile, i ricollocamenti degli esuberanti.

⁸ Attuativo dell'articolo 7, della legge 7 agosto 2015, n. 124

⁹ Attuativo dell'articolo 18, della legge 7 agosto 2015, n. 124

¹⁰ Attuativo dell'articolo 19, della legge 7 agosto 2015, n. 124.

8) CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Obiettivo del decreto¹¹ è quello di garantire la **totale accessibilità on line dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni**, oggi ancora privi di coordinamento e di strumenti unitari e condivisi, in grado di assicurare ad ogni cittadino e impresa identiche modalità di accesso e fruizione dei servizi a prescindere dalla amministrazione di riferimento. Nello specifico, il cambiamento strutturale del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione è affidato a **un'identità digitale con un unico nome utente ed un'unica password**, attraverso cui **accedere e utilizzare i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni**, e al domicilio digitale (SPID, Sistema unico per la gestione dell'identità digitale), in collegamento con l'anagrafe della popolazione residente. SPID sarà l'identificativo con cui un cittadino si farà riconoscere dalla pubblica amministrazione, mentre il **domicilio digitale sarà l'indirizzo on line al quale potrà essere raggiunto dalle pubbliche amministrazioni**. Sarà inoltre possibile effettuare **pagamenti on line** a favore delle pubbliche amministrazioni e **tramite il credito telefonico**, per i micropagamenti: niente più file quindi per pagare, ad esempio il bollo auto, il ticket sanitario o i servizi scolastici.

9) SCIA: MODULI UGUALI IN TUTTO IL PAESE

La SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività) è la dichiarazione che permette alle imprese di iniziare un'attività, senza dover attendere verifiche e controlli preliminari da parte degli enti competenti. Spesso, però, gli enti interpretano in modo non omogeneo le norme statali e regionali riguardanti le attività economiche. Il primo obiettivo del decreto¹² è quello di mettere **a disposizione del cittadino/impresa tutte le informazioni necessarie eliminando i documenti superflui**. La SCIA si potrà presentare presso un **unico ufficio, anche in via telematica, con un unico modulo standard e valido in tutto il Paese**. La pubblica amministrazione destinataria della SCIA pubblicherà sul proprio sito istituzionale il modello unificato e standardizzato e indicherà l'ufficio unico al quale dovrà recarsi l'interessato. L'eventuale richiesta al cittadino di documenti ulteriori rispetto a quelli previsti sarà considerata inadempienza sanzionabile sotto il profilo disciplinare.

10) CONFERENZA DEI SERVIZI: TEMPI CERTI DI CONCLUSIONE

Per autorizzare opere e interventi sul territorio, le riunioni tra amministrazioni interessate dovranno avere tempi certi e non sarà più possibile adottare tecniche dilatorie, come ad esempio, ritardare all'infinito il rilascio di un parere indispensabile al progetto. Il decreto legislativo¹³ abbatte i tempi attivando la **Conferenza semplificata**, che non prevede riunioni fisiche ma solo l'invio di documenti per via telematica, e la **Conferenza simultanea** con riunione (anche telematica) che si svolge solo per progetti più complessi e quando è strettamente necessaria. In entrambi i casi **si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni che non si sono espresse (silenzio assenso)** decorsi 60 giorni, o 90 per gli enti di tutela ambientale, paesaggistica o culturale, dalla richiesta di parere. **In caso di parere in dissenso**, l'onere della prova è invertito: le amministrazioni portatrici di interessi qualificati che esprimono un parere contrario in

¹¹ Attuativo dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

¹² Attuativo dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

¹³ Attuativo dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

Conferenza, potranno bloccare la determinazione di conclusione del procedimento solo se si attivano nel termine stringente di 10 giorni, obbligandole così ad assumere una posizione chiara e inequivoca. Diversamente, perderanno il loro potere di veto. Viene così **ridotto il pericolo di comportamenti ostruzionistici e dilatori**.

11) PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI: SEMPLIFICAZIONE E CELERITÀ

Il decreto¹⁴ prevede che, accanto o in alternativa a procedure ordinarie (Conferenza dei servizi, silenzio assenso), Comuni e Regioni potranno individuare, con cadenza annuale, **investimenti strategici di grande rilevanza finanziaria e forte impatto occupazionale per i quali richiedere alla Presidenza del Consiglio dei ministri una procedura accelerata**. Ulteriori interventi potranno essere proposti dallo stesso Presidente del Consiglio. In entrambi i casi spetterà al Consiglio dei ministri disporre il taglio dei tempi burocratici previsti per tutte le procedure autorizzatorie cui è sottoposto un investitore per aprire l'attività.

¹⁴ Schema di D.P.R. Attuativo dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124.