

La riforma della Pa

RATING 24

Publicco impiego in agenda

Ok al provvedimento per licenziare gli assenteisti, poi il nuovo testo unico e le norme sulla dirigenza

Secondo round a luglio

In cantiere la riorganizzazione di ministeri, Palazzo Chigi e Camere di commercio

Riforma Pa: 50% verso il traguardo, poi la «fase 2»

Fra i primi 10 decreti partecipate, servizi pubblici locali, Scia, taglia-tempi, conferenza di servizi



Davide Colombo
Gianni Trovati
ROMA

La segnalazione certificata di inizio attività con garanzia di risposta in tempi certi (30 giorni salvo il ricorso a una Conferenza dei servizi), basata su un modello standard e da presentare ad un unico ufficio punta a diventare più efficace con un decreto-bis che la ministra Marianna Madia porterà in Consiglio dei ministri a metà luglio, insieme con il secondo blocco di testi attuativi della riforma. Il Dlgs Scia-2 rappresenta una sorta di "manuale d'uso" per tutte le amministrazioni che dovranno rispettare le nuove regole della Scia semplificata, e prevede anche la garanzia per cittadini e aziende che, dopo 18 mesi,

IL «MANUALE»

In arrivo un provvedimento bis sulla segnalazione certificata per fissare il «catalogo» delle procedure che gli enti devono rispettare

non si potrà tornare sulle decisioni già assunte. Nel decreto Scia-2, in particolare, saranno mappate tutte le procedure interne che un Comune dovrà attivare per garantire l'autorizzazione richiesta. Se per una Scia edilizia servono, per esempio, autorizzazioni di una Asl o di un'altra amministrazione diversa dal Comune, con le nuove regole questa informazione verrà comunicata immediatamente (sul sito web del Comune) sia al richiedente e soprattutto allo stesso ente, che dovrà procedere d'ufficio al rilascio di tutte le documentazioni richieste a fronte di una domanda singola fatta per via telematica.

Ieri il presidente del Consiglio Matteo Renzi ha precisato che il varo definitivo dei primi decreti attuativi della delega arriverà il 15 giugno: «Nella nuova legge sulla pubblica amministrazione c'è il licenziamento immediato di chi timbra il cartellino e se ne va. È un principio di civiltà sacrosanto» ha affermato aggiungendo che nella stessa data il Consiglio dei ministri approverà anche la nuova regolamentazione della Conferenza dei servizi, «dove lo Stato ci andrà con una persona sola». La nuova Conferenza prevede riunioni in via telematica (tranne i casi più complessi) e una durata massima di 60 giorni che, in caso di ricorsi, non potrebbero comunque sfiorare i 15 mesi per la chiusura di un procedimento autorizzativo.

Tra due settimane approvazione finale, come detto, anche alle

norme sui licenziamenti per assenteismo. Il provvedimento dovrebbe ricevere l'ultimo parere parlamentare la prossima settimana. Il Governo dovrebbe garantire ciò che è stato chiesto anche dal Consiglio di Stato: un assegno alimentare come misura di sostegno assistenziale per il dipendente che, secondo le nuove regole, deve essere sospeso in via cautelare entro 48 ore dal fatto contestato. L'indennità sarebbe pari al 50% della retribuzione tabellare (tipo: per un salario di 1.500 euro mensili è di 750). Ci sarebbe una disponibilità anche a chiarire il momento da cui far scattare i 30 giorni per arrivare alla formalizzazione del licenziamento. Mentre verrebbero confermate responsabilità penale dei dirigenti che non denunciano l'assenteista e le sei mensilità chieste come risarcimento minimo per danno d'immagine.

Entro il mese di giugno dovrebbero seguire gli altri decreti legislativi varati nel primo «pacchetto» del 20 gennaio scorso, di cui solo il decreto sull'accesso agli atti pubblici (Foia) è finora arrivato in Gazzetta ufficiale. Recependo le modifiche indicate dal Consiglio di Stato e dalle commissioni parlamentari andranno così in pubblicazione il Testo unico sulle società partecipate e quello per i servizi pubblici locali, il Dlgs per il riordino delle autorità di porto e quello che porta la Forestale nei Carabinieri. In ritardo resta invece il decreto che taglia i tempi per le procedure autorizzative di grandi opere, quello che prevede poteri sostitutivi del presidente del Consiglio, rimasto fermo ben oltre un mese in Conferenza unificata prima dell'entrata in vigore. E sempre a metà giugno dovrebbe scattare la ratifica del Consiglio dei ministri sui quattro nuovi comparti di contrattazione (è di mercoledì il via libera dell'Economia; si veda il Sole 24 Ore di ieri).

Il secondo round della riforma Madia è invece previsto attorno al 15 luglio, una tempistica che consentirebbe di garantire l'attuazione dell'intera riforma entro novembre. È previsto un altro insieme di una decina di decreti legislativi (ma il numero può anche cambiare). In ordine di presentazione sono previsti i Dlgs per il riordino del Comitato parolimpico, delle Camere di commercio, dell'Acì-Pra, dei Vigili del Fuoco, la cosiddetta Scia 2 (per la mappatura delle procedure), il decreto per il riordino delle carriere nelle forze di polizia e negli enti di ricerca. In questo assieme finale di decreti anche quelli più pesanti per il riordino della presidenza del Consiglio, dei ministri, il tagliando e quello per il riordino degli uffici territoriali delle amministrazioni dello Stato (articolo 8). Ancora da decidere se la riforma della dirigenza verrà presentata insieme o disgiunta dal nuovo testo unico del pubblico impiego.

I decreti attuativi della fase 1

FOIA

Diritto a una Pa trasparente

È l'unico decreto che è già stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale. Riconosce il diritto di conoscere dati e documenti in possesso della pubblica amministrazione, anche senza un interesse diretto

EFFICACIA MEDIA

SCIA

Modulo unico e procedura sprint

Con il via libera del 15 giugno arriva la semplificazione (si spera definitiva) della Scia: tempi di risposta in 30 giorni con silenzio assenso, domanda telematica su modulo unico e dopo 18 mesi nessun ripensamento dell'amministrazione

EFFICACIA ALTA

PARTECIPATE

Un riordino per scendere a mille

Il testo unico, atteso per il via libera finale entro giugno, impone limiti stretti per la conferma di società esistenti (tra cui un fatturato di almeno 1 milione), vincolo alle nuove partecipazioni e un nuovo organo di controllo all'Economia

EFFICACIA ALTA

In dirittura d'arrivo Ai pareri delle Camere Da varare

SERVIZI LOCALI

Limiti più stretti all'in house

Quello sui servizi pubblici locali è il decreto parallelo rispetto al testo unico partecipate. Punta a liberalizzare il settore con nuovi limiti agli affidamenti diretti e a riformare il trasporto pubblico con incentivi all'innovazione e alla lotta all'evasione tariffaria

EFFICACIA ALTA

DIRIGENTI ASL

Meno politica nelle nomine

Il provvedimento cambia le regole sulla scelta e sulla revoca dei direttori sanitari di Asl e ospedali. L'obiettivo è una maggiore trasparenza sui requisiti anche per i direttori generali, che saranno scelti sulla base di un elenco nazionale

EFFICACIA ALTA

CONFERENZA

Riunioni online chiuse in 2 mesi

La nuova Conferenza dei servizi prevede la partecipazione di un solo rappresentante per livello di Governo, 60 giorni di durata (che possono salire a cinque mesi in caso di riunioni), silenzio-assenso e riunioni via mail

EFFICACIA ALTA

ASSENTEISTI

Licenziamento entro un mese

In caso di flagranza (timbratura del cartellino e uscita dall'ufficio) scatta una sospensione in 48 ore e a seguire il licenziamento arriva in 30 giorni. Sanzioni per «omissione di atti» al dirigente che non ha vigilato

EFFICACIA MEDIA

PA DIGITALE

Dialogo online con gli uffici

Qui l'obiettivo è più spostato in avanti, perché il traguardo è al 31 dicembre 2017. In quella data, secondo il decreto, sarà esteso a regime il meccanismo dell'«identità digitale unica» per tutte le comunicazioni digitali con la Pubblica amministrazione

EFFICACIA MEDIA

FORZE DI POLIZIA

La Forestale nei Carabinieri

Il decreto fa scomparire il corpo autonomo della Forestale, accorpandolo ai Carabinieri, e punta a evitare le sovrapposizioni di competenze fra gli altri 4 Corpi di polizia e a migliorare l'efficienza grazie alla gestione associata delle attività comuni

EFFICACIA ALTA

PORTI

Autorità ridotte da 24 a 15

Si riducono da 24 a 15 le Autorità portuali, con un alleggerimento della governance e misure di semplificazione nella gestione. Partita ancora aperta sui tempi alla luce della richiesta delle Regioni di prevedere un allungamento dei tempi

EFFICACIA ALTA

I decreti attuativi della fase 2

DIRIGENZA

Incarichi a tempo e ruolo unico

Nuovo testo unico per la dirigenza: abolite le fasce e incarichi a termine rinnovabili una sola volta. Maggiori poteri di controllo sugli uffici

EFFICACIA MEDIA

PUBBLICO IMPIEGO

Testo unico per valutare merito

La delega prevede tra l'altro il rafforzamento dei criteri di valutazione e premio delle professionalità. Messa a regime poi della mobilità tra diverse Pa

EFFICACIA ALTA

CAMERE COMMERCIO

Da 105 a 60 nuovi enti

Si passa dalle attuali 105 a non più di 60. Prevista la possibilità di singoli enti con una soglia minima di 75.000 imprese iscritte

EFFICACIA MEDIA

ACI-PRA

Trasferimento al ministero

Previsto il riordino del Registro automobilistico con trasferimento al ministero per i Trasporti. Nascerà il documento unico di proprietà e circolazione

EFFICACIA MEDIA

PCM E MINISTERI

Lo Stato si riorganizza

L'articolo 8 prevede deleghe per la riorganizzazione della presidenza del Consiglio e dei ministeri. A Palazzo Chigi un'unità per l'analisi delle politiche

EFFICACIA MEDIA

PREFETTURE

Meno sedi sul territorio

Previsto il riordino degli uffici territoriali delle amministrazioni centrali con riduzioni e accorpamenti sia per le Prefetture sia per le sedi ministeriali

EFFICACIA MEDIA

ENTI DI RICERCA

Regole più snelle per i ricercatori

La semplificazione degli enti pubblici di ricerca partirà dal recepimento della Carta europea che garantisce la portabilità dei progetti

EFFICACIA ALTA

CORTE CONTI

Nuove discipline nei giudizi

Si prevede una ridefinizione dell'attuale disciplina processuale davanti alla Corte, compresi i giudizi pensionistici, quelli di conto e quelli su istanza di parte

EFFICACIA MEDIA

AVVOCATURA

Incarichi direttivi solo di 4 anni

Nuova «governance» per l'Avvocatura dello Stato. Tra l'altro si introduce il vincolo per i vice avvocati generali: non potranno durare più di 4 anni

EFFICACIA BASSA

CONCILIAZIONE

Telelavoro al 10% dei dipendenti

Si punta ad adottare misure organizzative per conciliare i tempi di vita e lavoro con forme di telelavoro da adottare per il 10% dei dipendenti entro un triennio

EFFICACIA MEDIA

La riorganizzazione. Palazzo Chigi verso la rinuncia a utilizzare il decreto previsto dalla delega della legge Madia: decreto attuativo della delega tributaria o norma ad hoc

Agenzie fiscali, torna al governo l'interpretazione delle norme

Marco Mobili
Gianni Parente
ROMA

Riforma delle agenzie fiscali fuori dall'attuazione della legge Madia. Il Governo sarebbe orientato a ricorrere a un altro veicolo legislativo per riprendersi il pieno controllo delle strutture operative dell'amministrazione finanziaria. Tra questi una norma ad hoc oppure, più presumibilmente, un correttivo del decreto attuativo della delega fiscale (Dlgs 157/2015) entrato in vigore lo scorso 22 ottobre. Ci sarebbe così tutto il tempo, ossia fino alla seconda metà di aprile 2017 (18 mesi dall'entrata in vigore del Dlgs) per arrivare a uno schema che preveda il rafforzamento del ruolo del Dipartimento delle Finanze. Una finestra temporale più ampia rispetto all'attuazione della

«Madia», tra l'altro, consentirà di chiarire meglio anche quale sarà il rapporto di Palazzo Chigi su controllo e gestione dell'amministrazione finanziaria. Difficile immaginare che il Mef perda del tutto questa duplice funzione, anche perché l'ipote-

IL DISEGNO

Al Dipartimento Finanze (o alla Presidenza) le linee-guida sulla base degli interpellati. Addio a Equitalia, all'agenzia servizi, accertamento e riscossione

si di un rafforzamento del Dipartimento passerebbe proprio per un ritorno a pieno regime della gestione della politica fiscale sia attraverso la messa a punto delle norme, sia con l'interpretazione delle stesse. In

sostanza il Dipartimento, anche sulla base delle risposte agli interpellati che le agenzie fiscali rilasceranno nel corso dell'anno a cittadini e imprese, verrebbe incaricato di tracciare le linee guida per le attività operative dell'intera macchina amministrativa.

Si andrebbe così verso un minor impegno delle agenzie fiscali nell'elaborazione delle norme fiscali e una conseguente maggiore concentrazione su accertamento, riscossione e servizi ai contribuenti. Un'indicazione in tal senso è già arrivata da Fmi e Ocse che hanno depositato due rapporti sul sistema delle agenzie fiscali italiane, attualmente segretati dall'Esecutivo anche per attuare la riforma delle strutture senza eccessivi condizionamenti. Lo scenario in cui si sono mosse le due istituzioni internazionali è

quello di una comparazione con le buone pratiche adottate nei principali Paesi europei

Le agenzie fiscali, in sostanza, dovrebbero tornare a rivestire un ruolo prettamente amministrativo. In questo modo si aprirebbe la strada anche a un ritorno sotto lo stesso tetto della riscossione delle imposte, frutto della lotta all'evasione. Uno scenario, quindi, che sarebbe in linea con l'abolizione di Equitalia entro il 2018 annunciata dallo stesso presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Anche in questo caso il riferimento è il modello adottato dai partner europei dalla Francia al Regno Unito, dove chi effettua controlli e accertamenti è lo stesso soggetto che poi si incarica di recuperare le somme evase. Il che consentirebbe anche di apportare una rivoluzione copernicana alle modalità di

I PUNTI-CHIAVE

Fuori dalla «Madia»
Il Governo sarebbe orientato a non ricorrere all'attuazione della riforma Madia ma a un altro veicolo legislativo per riprendersi il pieno controllo delle strutture operative dell'amministrazione finanziaria

Il progetto
Nel progetto di riforma si andrebbe verso un minor impegno delle agenzie fiscali nell'elaborazione delle norme fiscali e una conseguente maggiore concentrazione su accertamento, riscossione e servizi ai contribuenti. In tal senso si sono espressi già Fmi e Ocse che hanno depositato due rapporti sul sistema delle agenzie fiscali italiane

determinazione degli obiettivi della macchina fiscale: budget potrebbero essere fissati non più sulla base del solo accertamento ma anche considerando quanto effettivamente recuperato sulle somme contestate ai contribuenti. Ad esempio se a un'impresa sulla base della verifica si chiedono 100 mila euro e dopo il contraddittorio le parti chiudono con un versamento di 50 mila euro, sarà quest'ultimo valore ad essere preso in considerazione per centrare gli obiettivi dei verificatori. Si ripristinerebbe così alla base un rapporto fisco-contribuenti improntato ad una maggiore equità del sistema. Non solo. Riportare la riscossione dentro l'agenzia colmerebbe anche l'attuale gap esistente sull'utilizzo delle basi dati. L'agente della riscossione e l'accertamento avrebbero accesso alle stesse banche dati

con la possibilità di andare a colpire in modo sicuro, meno invasivo e soprattutto più rapidamente. Anche perché oggi non sono pochi i casi in cui una volta stanato l'evasore quando il Fisco va all'incasso non trova più nulla perché il soggetto è fallito, ha chiuso o più semplicemente è scappato.

Le nuove agenzie fiscali si dovranno concentrare sempre più sui servizi ai contribuenti, svolgendo un vero e proprio ruolo di consulenza come già ipotizzato dallo stesso Matteo Renzi nei giorni scorsi. Alleato strategico in questo caso saranno i servizi informatici e la digitalizzazione «estrema» del rapporto con la possibilità di pagare le tasse o una cartella esattoriale con una semplice app o con un sms. O ancora ricevere direttamente nella casella di posta elettronica certificata avvisi di accertamento, comunicazione dell'agenzia e atti della riscossione per dire così addio a raccomandate e file agli uffici.

Per riuscire nell'impresa serve mano ferma, e bisogna evitare scambi più o meno sotterranei fra qualche concessione in più sui contratti per evitare attacchi di troppo sulla riforma. Entrambi i binari devono correre paralleli, perché hanno gli stessi obiettivi: ridare smalto a una pubblica amministrazione ingrigita non solo nel cittadino medio, e offrire qualche occasione in più ai dipendenti pubblici (non sono pochi) che si impegnano a fondo ma finora hanno pagato peggio sull'altare delle regole sempre uguali per tutti. In gioco c'è una fetta importante delle chance di crescita reale del paese, e delle sue imprese che alla pubblica amministrazione chiedono solo di non ricevere troppi ostacoli nei loro progetti: un bene troppo prezioso per essere sacrificato nel nome della pace sindacale o elettorale.

L'ANALISI

Davide Colombo
Gianni Trovati

Avanti tutta rapidamente (contro chi resiste al cambiamento)

Un decreto è in Gazzetta ufficiale e altri nove sono in viaggio verso il via libera finale del Consiglio dei ministri, ma le sfide più complicate per la riforma della pubblica amministrazione arrivano ora. Per due ragioni. Il cantiere del secondo gruppo dei provvedimenti attuativi, prima di tutto, è al lavoro sugli snodi cruciali per rilanciare davvero l'azione dei nostri uffici pubblici, dalle nuove regole su dipendenti e dirigenti alla definizione delle responsabilità di politici e funzionari davanti alla Corte dei conti; l'esperienza, poi, insegna che le leggi da sole non bastano e hanno bisogno di una cura quotidiana soprattutto quando muovono i primi passi in una struttura che non conosce rivali nella propria capacità di resistenza al cambiamento.

Il nuovo testo unico del pubblico impiego, chiamato a decidere su questioni di peso come l'applicabilità o meno del Jobs Act agli statali (il governo sul punto è diviso), si incrocia poi con la questione spinosissima dei rinnovi contrattuali. La riforma dei comparti, che riduce da 11 a 4 i contratti nazionali degli impiegati pubblici, sta per finire il suo lungo periodo di naftalina per arrivare all'approvazione definitiva, e a quel punto cadranno tutti gli argini a una polemica che si annuncia incendiaria. Il governo, che grazie all'inflazione ultrapiatta ha potuto limitare al minimo il costo dei rinnovi contrattuali con cifre leggere, ha messo a disposizione 300 milioni annunciando di voler concentrare i ritocchi sulle buste paga più leggere (potrebbero essere per esempio un terzo del totale, quelli che non superano i 20 mila euro di reddito, ma resta da vedere l'incrocio con gli 80 euro). I sindacati, che dal rinnovo attendono l'occasione per scaricare la tensione accumulata in sette anni di congelamento contrattuale, hanno già respinto al mittente la proposta e annunciano battaglia.

Un clima di questo tipo, tanto più in un anno ricchissimo di appuntamenti elettorali, non aiuta certo a calibrare gli obiettivi e a scegliere a mente libera gli strumenti migliori per raggiungerli.

Per riuscire nell'impresa serve mano ferma, e bisogna evitare scambi più o meno sotterranei fra qualche concessione in più sui contratti per evitare attacchi di troppo sulla riforma. Entrambi i binari devono correre paralleli, perché hanno gli stessi obiettivi: ridare smalto a una pubblica amministrazione ingrigita non solo nel cittadino medio, e offrire qualche occasione in più ai dipendenti pubblici (non sono pochi) che si impegnano a fondo ma finora hanno pagato peggio sull'altare delle regole sempre uguali per tutti. In gioco c'è una fetta importante delle chance di crescita reale del paese, e delle sue imprese che alla pubblica amministrazione chiedono solo di non ricevere troppi ostacoli nei loro progetti: un bene troppo prezioso per essere sacrificato nel nome della pace sindacale o elettorale.