

UN PAESE CHE CAMBIA

Marianna Madia
VIAGGIO NELLA RIFORMA DELLA PA



mariannamadia.it

Un decreto legge, una legge delega e 26 provvedimenti attuativi approvati. Questi sono i numeri della riforma della pubblica amministrazione che ha concluso la sua fase normativa ed è entrata nella fase dell'attuazione.

Ma non sono il grande numero di decreti approvati o la loro puntuale descrizione a spiegare la riforma.

E' altro il modo di rappresentare ciò che abbiamo cambiato.

Quando nel 2014 è stata lanciata la riforma, è cambiata la prospettiva. Alla PA si è guardato con gli occhi di chi riceve un servizio, ricerca un'informazione o attende una risposta.

Dopo aver promosso una grande consultazione pubblica, il nostro lavoro si è concentrato su cinque grandi pilastri: innovazione tecnologica, semplificazioni, trasparenza, riduzione delle società partecipate inutili e regole del lavoro dei dipendenti pubblici. Assi apparentemente distinti, ma in realtà strettamente connessi, che cambiano il modo di interagire tra pubblico-privato.

Assicurare tempi certi di risposta con la nuova conferenza dei servizi; consentire ai cittadini di accedere ai servizi pubblici con uno smartphone; riconoscere alle persone il diritto di conoscere dati e documenti della PA (il cd FOIA); rinnovare il contratto dei dipendenti pubblici per restituire motivazioni al personale e sanare il precariato storico della PA, avendo al contempo reso davvero efficaci le sanzioni disciplinari come nel caso di chi truffa sulla presenza in servizio e reso più severo il sistema delle visite fiscali; ripensare le norme sul reclutamento e sulla valutazione nell'ottica della qualità dei servizi che occorre offrire alla collettività.

Ma l'approvazione di una riforma, di per sé, non significa aver portato il cambiamento se le norme restano sulla carta e le persone non possono beneficiare dei nuovi diritti. Per questa ragione la fase dell'attuazione è importante al pari della fase normativa. I cambiamenti sono dei processi, occorre la pazienza e la dedizione nel monitorare le norme, ascoltare i cittadini, gli imprenditori, i corpi intermedi, assicurare la collaborazione e supportare costantemente i territori, le singole amministrazioni.

Il tempo dell'attuazione è – dopo la consultazione e l'approvazione – il “terzo tempo” della riforma. L'implementazione della riforma è già in atto: abbiamo strutturato un sistema di monitoraggi sull'attuazione delle norme e costruito un processo virtuoso di confronto costante con i territori. Questo lavoro evidenzia risultati importanti: aumentano i cittadini che attivano il Pin unico e utilizzano i servizi digitali; aumentano le conferenze dei servizi che si concludono rapidamente; cittadini e imprese riescono ad avviare una attività commerciale e edilizia in modo più semplice di prima grazie ai moduli unici; aumentano le richieste di FOIA da parte di cittadini e associazioni e i tempi di risposta delle amministrazioni si riducono; si è avviato concretamente il piano di riduzione delle società partecipate che porterà alla chiusura di una partecipata su tre.



SPID – Sistema Pubblico di Identità Digitale

Per la prima volta viene introdotto un sistema di autenticazione, chiamato SPID, che permette a cittadini ed imprese di accedere a tutti i servizi online della pubblica amministrazione con credenziali uniche.

L'identità SPID non è una semplice password ma un'identità digitale sicura, che riconosce la persona e le consente di accedere ai servizi on line della pubblica amministrazione.

Attraverso SPID i cittadini possono già accedere, in modo semplice e sicuro, a servizi importanti come l'iscrizione dei figli a scuola, la rottamazione delle cartelle Equitalia o la richiesta del "bonus mamma" appena avviato dall'Inps.



Dichiarazione Precompilata

L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione la dichiarazione dei redditi precompilata sia a chi presenta il modello 730, sia a chi presenta il modello Redditi. I lavoratori dipendenti e pensionati interessati possono accettare il modello 730 così come proposto oppure possono modificarlo/integrarlo prima dell'invio. Nel 2017 sono stati oltre 2 milioni e mezzo i cittadini che hanno utilizzato la dichiarazione precompilata, un incremento del 18% rispetto al 2016.



PagoPA

Un modo diverso e più naturale per i cittadini di pagare la Pubblica Amministrazione, che diventa più immediato, veloce, e più economico per il Paese. Il cittadino deve poter scegliere metodi di pagamento moderni, a minima frizione, e il mercato deve potersi integrare, aggiungendo facilmente nuovi strumenti di pagamento innovativi. Nell'ultimo anno sono stati effettuati 5.2 milioni di pagamenti in modalità elettronica, con un tasso di crescita del 423%.



Fatturazione Elettronica

Esteso a tutte le Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico. Si tratta di uno strumento che impedisce fenomeni di degenerazione come l'accumulo, senza controllo, dei debiti della PA. E' stata recepita come innovazione importante, tanto che negli ultimi due anni è stata adottata dal 30% delle imprese italiane, percentuale di molto superiore alla media UE, che è del 18%.



CIE – Carta di identità elettronica

La Carta di identità elettronica (CIE) progressivamente sostituirà la vecchia carta d'identità cartacea. Giunta alla versione 2.0, sono oltre 1.200 i comuni che la rilasciano, per una copertura di circa il 50% dei cittadini italiani. Entro l'estate 2018, tutti i Comuni italiani rilasceranno la CIE.



Dati pubblici

Un grande progetto di razionalizzazione dei *datacenter* pubblici italiani. Niente più dati "privati" di questa o quella amministrazione. Stiamo costruendo una nuova interfaccia all'interno della quale singole amministrazioni condividono dati in maniera libera e aperta, permettendo la nascita di servizi e applicazioni prima impensabili, realizzati sui bisogni del cittadino. Ovviamente nel massimo rispetto delle norme di privacy e nella piena sicurezza tecnologica.



ANPR – Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente

Oggi le nostre identità sono disperse in ottomila anagrafi comunali. Con l'ANPR si realizza, dalle 8000 anagrafi esistenti, un'unica banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione. Stiamo realizzando una sola anagrafe, guadagnando in efficienza e risparmiando soldi ed energia, perché il cittadino non debba più preoccuparsi di comunicare a ogni ufficio della pubblica amministrazione i suoi dati anagrafici o il cambio di residenza, per semplificare le procedure di variazione e uniformarle a livello nazionale, perché sia possibile ottenere certificati senza più bisogno di recarsi allo sportello.



La trasparenza rappresenta uno dei principi chiave della riforma della pubblica amministrazione. Nel tempo che viviamo la trasparenza non è un'opzione, ma una condizione necessaria per un rapporto fiduciario tra i cittadini e le istituzioni.

La massima trasparenza dell'azione amministrativa e della gestione delle risorse pubbliche consente un controllo sociale diffuso che è anche il migliore antidoto per prevenire fenomeni di corruzione. La trasparenza è stata concepita non più come una lista di adempimenti formali da parte delle singole amministrazioni, ma come una politica pubblica trasversale, che consente ai cittadini di poter conoscere l'azione amministrativa e verificare come vengono utilizzate le risorse pubbliche. Le novità sono state molte: dall'implementazione dei siti open (openexpo, opencantieri, per citare alcuni esempi), all'apertura delle banche dati pubbliche, sino all'introduzione del diritto di conoscere e all'adozione del registro della trasparenza.



FOIA – Freedom of Information Act. Il diritto di conoscere

Con l'introduzione del Freedom of Information Act (FOIA) è stato riconosciuto ai cittadini un nuovo diritto: conoscere dati e documenti pubblici, in maniera gratuita, senza dover fornire alcuna motivazione. Gli uffici hanno 30 giorni per rispondere. Il cittadino ha sempre diritto a una risposta e l'amministrazione deve motivare l'eventuale rifiuto. Il FOIA ha reso possibile ottenere informazioni che i cittadini non avrebbero potuto avere con la normativa precedente. Solo per citare alcuni esempi delle informazioni ottenute da cittadini e associazioni negli ultimi mesi: una mappatura sulle coperture vaccinali; un'indagine sulla rilevanza del fenomeno degli obiettori di coscienza nelle strutture sanitarie pubbliche; informazioni sulle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri; il numero delle unioni civili celebrate nelle principali città italiane; dati e cifre sui finanziamenti ai consultori e centri anti-violenza, sulla sicurezza degli edifici in cui ci sono scuole e ospedali, sui rimpatri dei migranti e sulla gestione dei centri di accoglienza.



OGP – Open Government Partnership

È un'iniziativa multilaterale di Governi e organizzazioni della società civile di tutto il mondo, nata in ambito ONU, per la promozione di politiche innovative che rendano le istituzioni pubbliche più aperte e responsabili, realizzando la trasparenza della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione e i principi della democrazia partecipata.

L'Italia ha aderito ad OGP fin dal 2011, ma con il terzo action plan (2016-2018) abbiamo compiuto un salto di qualità importante con la definizione di obiettivi ambiziosi e di un metodo di collaborazione strutturato con la società civile che passa dalla costituzione di un "Open Government Forum" in cui sono riunite tutte le organizzazioni attive e interessate sui temi della trasparenza, della partecipazione e dell'innovazione. Grazie al nuovo impegno e ai risultati prodotti, nel 2017 l'Italia è stata eletta membro del Comitato direttivo di OGP per il triennio 2017-2020.



Registro della Trasparenza – Agenda pubblica

Sono stati adottati il Registro della Trasparenza e l'Agenda Pubblica, per rendere conoscibili gli appuntamenti del Ministro e del Sottosegretario con i cosiddetti "portatori di interesse", cioè aziende, associazioni, soggetti privati che rappresentano interessi diffusi. Si tratta di un modello sperimentale, già adottato dal Ministero dello Sviluppo economico e utilizzato dalle Istituzioni Europee.



ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione

E' stata riorganizzata la governance di ANAC trasformandola nel principale organismo deputato alla pianificazione, al controllo e alla prevenzione in materia di trasparenza e anticorruzione. La riforma della pubblica amministrazione ha portato, con il DL 90/2014, alla costituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione guidata da Raffaele Cantone. E' stata semplificata la governance sull'anticorruzione, assegnando all'Anac la centralità delle competenze in materia di anticorruzione e trasparenza, riconoscendole anche nuovi poteri.



Riforma PA

Semplificazione

La riforma ha prodotto molti interventi di semplificazione, che consentono di sapere con certezza come e con quali documenti rapportarsi con le pubbliche amministrazioni e quando si potrà ricevere una risposta.

CS

Conferenza dei servizi

La nuova Conferenza dei servizi consentirà decisioni più rapide con riunioni telematiche e/o fisiche grazie a tempi certi e programmati. Le amministrazioni non potranno più bloccarsi a vicenda e si deciderà al massimo entro 5 mesi. Le amministrazioni dello Stato, Regioni e comuni parlano con una sola voce attraverso un rappresentante unico.

Moduli unici

Con l'introduzione dei moduli unici su tutto il territorio nazionale, cittadini e imprese possono avviare una attività commerciale o edilizia senza dover fare i conti con adempimenti e richieste diverse a seconda dei territori. I nuovi moduli unici, oltre a superare le disomogeneità che rappresentava una ulteriore complicazione, sono più semplici e veloci da compilare. Dai dati degli ultimi monitoraggi risulta che il 96% dei Comuni ha già adottato i moduli unici per il commercio e il 91% dei Comuni quelli per l'edilizia.

SILENZIO
ASSENSO

Silenzio assenso tra amministrazioni

L'obiettivo è eliminare ritardi su atti di competenza di diverse amministrazioni. La norma semplifica i rapporti tra le PA, chiamandole a una precisa responsabilità che non può essere più scaricata nel silenzio delle non risposte.

Autotutela

Un tempo massimo per il potere di agire in autotutela da parte delle pubbliche amministrazioni. Oltre i 18 mesi non è più possibile per le amministrazioni cambiare le decisioni prese in precedenza.



Riforma PA

Società Partecipate

La riforma delle società partecipate porterà al taglio di 1 società su 3

Le società a partecipazione pubblica sono troppe, in diversi casi si occupano di cose inutili o comunque non utili alla comunità di riferimento. Con il testo unico sulle società partecipate (D.lgs. 175/2016) si riducono per il presente le società e sono individuati criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali impedire, per il futuro, la creazione di nuove società inutili.

Oltre ottomila amministrazioni hanno già presentato il loro piano di razionalizzazioni ed entro il 2018 dovranno concludere i processi di cessione o fusione. Dal primo monitoraggio effettuato si può già rilevare che 1 società su 3 sarà dismessa.



I lavoratori pubblici sono il motore del cambiamento della pubblica amministrazione

Gli interventi sul lavoro pubblico della riforma rispondono a un disegno unitario: la PA deve essere utile ai cittadini, quindi occorre un nuovo reclutamento che sani le distorsioni del precariato storico e assicuri alle amministrazioni le competenze necessarie a rispondere alle reali esigenze. Il personale deve essere giustamente retribuito e premiato sulla base di risultati concreti e misurabili, come pure deve esistere la certezza di sanzioni per condotte negative e pregiudizievoli per la PA.



Reclutamento, fabbisogni e superamento del precariato

Il primo passo per arrivare ad un reclutamento sano è superare le distorsioni del precariato storico nella PA. Per questo motivo viene disegnata una roadmap, che si snoderà tra il 2018 e il 2020, per assorbire chi da tre anni, anche non continuativi negli ultimi otto, lavora nella PA. Per loro un doppio canale: chi ha superato un concorso pubblico potrà essere assunto direttamente mentre per gli altri ci sarà una riserva (50%) nei concorsi che le amministrazioni prevedranno del prossimo triennio.

Alcune norme hanno anticipato il piano generale di superamento del precariato: si è consentito ai comuni un piano di assunzioni straordinario su base triennale per assumere il personale precario dei nidi e delle materne, riconoscendo le professionalità e garantendo la qualità dei servizi; si è riconosciuta all'Istat la possibilità di completare, entro il 2019, le procedure concorsuali per assumere a tempo indeterminato per oltre 350 ricercatori precari, fondamentali per la statistica pubblica italiana.

Inoltre, è stato completamente ricollocato il personale, in esubero, delle province e delle città metropolitane. Il 100% dei dipendenti è transitato verso altre amministrazioni statali e territoriali e, entro il 20 febbraio 2017, tutto il personale ha preso servizio nelle nuove sedi di assegnazione.

E' stato sbloccato turnover al 100% per i piccoli Comuni virtuosi, e al 75% per tutti gli altri Comuni e per le Regioni virtuose con basso rapporto tra la spese del personale e le entrate.

Avviata la risoluzione di alcuni grandi problemi del personale pubblico, si sono così garantite le condizioni per ripristinare un regime ordinario di reclutamento e ricambio generazionale.

Per tornare ad un regime efficace di assunzioni, la riforma interviene sulla disciplina dei concorsi e sulle modalità di reclutamento. Si introduce il criterio dei fabbisogni allo scopo di superare la rigidità del reclutamento basato sulle piante organiche e assicurare alle amministrazioni più elasticità e la possibilità di assumere in base a esigenze concrete.

Al contempo, i nuovi concorsi punteranno su prove meno nozionistiche e capaci di far emergere reali capacità pratiche di gestione e risoluzione dei problemi.

Nei prossimi cinque anni è previsto il pensionamento di oltre 450 mila lavoratori: grazie alla nuova disciplina del reclutamento si potrà garantire un ricambio generazionale con l'assunzione di professionalità davvero utili alle amministrazioni per garantire servizi nuovi e migliori ai cittadini.



Obiettivi e valutazione

La riforma introduce gli "obiettivi generali" della Repubblica, che identificano le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni, coerentemente con le politiche nazionali e che risultano legati a indicatori misurabili e verificabili dai cittadini. In coerenza con ciò si cambia la valutazione, puntando sulla performance organizzativa e garantendo la differenziazione dei risultati e dei trattamenti economici. I lavoratori non saranno più valutati in base a elementi puramente quantitativi, ma sulla qualità effettiva e riconosciuta dai cittadini dei servizi resi.

Con la riforma viene infatti riconosciuto, per la prima volta, un ruolo attivo dei cittadini ai fini della valutazione della performance organizzativa, anche attraverso sistemi di rilevamento della soddisfazione sulla qualità dei servizi.



Contratto

Nell'ambito della riforma del lavoro pubblico si inquadra anche il percorso per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro, fermo da otto anni. Il rinnovo del contratto è stato sin dall'inizio uno degli obiettivi principali al quale si è lavorato con un percorso partito dalla riduzione dei comparti di contrattazione (da 11 a 4), l'individuazione delle prime risorse economiche, sino ad arrivare dall'approvazione del testo unico del pubblico impiego, che ha modificato le norme che – sostanzialmente – impedivano la ripresa delle trattative. Una tappa fondamentale di questo percorso è stato l'accordo con le organizzazioni sindacali del 30 novembre 2016, che ha sancito l'intesa sul rinnovo della parte economica del contratto, sul riequilibrio delle fonti che regolano il rapporto di lavoro (superando le rigidità previste dalla riforma Brunetta) e prevista la corresponsabilizzazione del sindacato su materie importanti come il contrasto all'assenteismo e gli incentivi alla produttività.

Lo scorso dicembre è stato firmato il nuovo contratto per il comparto funzioni centrali e, a fine gennaio 2018, quello per i lavoratori della sicurezza e della difesa. Siamo al lavoro per arrivare alla sottoscrizione del nuovo contratto anche per gli altri comparti della PA.



Licenziamenti disciplinari

E' prevista una procedura accelerata, sospensione in 48 ore e licenziamento in 30 giorni, per chi è sorpreso a truffare sulla presenza in servizio. Il dipendente risponde anche del danno di immagine all'amministrazione e vi è una responsabilità del dirigente che non denuncia, avendone conoscenza, il comportamento illecito. Contestualmente si prevedono sanzioni per i fenomeni di assenteismo reiterato e di massa. I meri vizi di forma non saranno più causa di annullamento dei procedimenti disciplinari.



Tempi di vita e lavoro

La riforma introduce nuove misure per la promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro che le amministrazioni pubbliche sono chiamate ad attuare. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, devono adottare misure organizzative affinché entro 3 anni, in ciascuna amministrazione, fino al 10% dei lavoratori pubblici che lo richiede possa avvalersi delle nuove modalità di lavoro agile, mantenendo inalterate le opportunità di crescita e di carriera.



Polo unico medicina fiscale

Viene introdotto il polo unico della medicina fiscale che modificherà il meccanismo attuale che prevede per i dipendenti pubblici il controllo da parte delle Asl. La competenza sugli accertamenti passa ai medici dell'Inps, con la creazione di un polo unico per pubblico e privato. Decreti attuativi garantiranno un'armonizzazione delle fasce orarie di reperibilità.



Altri provvedimenti



Tetto agli stipendi pubblici (DL 66/2014)

Nessun soggetto che riceve compensi dalle risorse pubbliche, può guadagnare complessivamente più del Presidente della Repubblica. Il governo, tra i suoi primi atti, ha fissato un tetto onnicomprensivo a tutti i compensi e gli stipendi del settore pubblico fissato in 240.000 euro lordi.



Trattenimento in servizio (DL 90/2014)

Viene abolita la possibilità che i dipendenti pubblici restino per due anni, oltre l'età pensionabile, in servizio all'interno delle pubbliche amministrazioni.



Divieto di incarichi dirigenziali retribuiti nelle PA ai pensionati (DL 90/2014)

Le persone in pensione, sia nel settore pubblico che in quello privato, non possono lavorare né avere consulenze retribuite per le pubbliche amministrazioni. E' possibile soltanto, dopo la pensione collaborare a titolo totalmente gratuito, al fine di trasmettere le competenze ai colleghi più giovani.



DISTACCHI
E PERMESSI

Distacchi e permessi sindacali (DI 90/2014)

Vengono ridotti del 50% i distacchi e permessi sindacali retribuiti nelle pubbliche amministrazioni.



Processo Contabile (D.lgs. 174/2016)

Una raccolta organica e sistematica delle disposizioni processuali di tutte le tipologie di giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti: da quelli sulla responsabilità erariale ai giudizi di conto, a quelli sanzionatori e pensionistici.



CAMERE DI
COMMERCIO

Camere di Commercio (D.lgs. 219/2016)

Già con il DL 90/2014 Sono stati ridotti del 50% gli oneri annuali a carico delle imprese. La riforma ha successivamente ridefinito gli obiettivi delle Camere di Commercio e rafforzata la loro funzione di sostegno alle imprese, riducendone i costi, dimezzandone il numero e ripensandone i compiti istituzionali.



Scuole della pubblica amministrazione (DL 90/2014)

Esistevano cinque scuole di formazione per i dirigenti e i dipendenti pubblici: la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, la Scuola superiore di economia e finanze, l'Istituto diplomatico Mario Toscano, la Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, il Centro di formazione della difesa e la Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche. Le scuole sono state assorbite dalla SNA per creare un unico polo per l'alta formazione del settore pubblico.



Autorità portuali (D.lgs. 169/2016)

Il decreto punta sulla competitività dei nostri porti e sostiene il ruolo dell'Italia, attraversata da quattro corridoi ferroviari e con 8 mila chilometri di coste, come porto europeo nel Mediterraneo. L'industria portuale torna competitiva: 15 Autorità di Sistema Portuale raggruppano i 24 maggiori porti italiani.

ACI - PRA

ACI-PRA. Documento unico di circolazione (D.lgs 98/2017)

Il nuovo documento unico consentirà di ottimizzare i costi di produzione, archiviazione e controllo a carico dell'amministrazione. All'unico documento corrisponderà una tariffa unica, che sostituirà i diritti di Motorizzazione e gli emolumenti per l'iscrizione o la trascrizione di ogni veicolo al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) che fa capo all'Acì.



Riordino Forze di Polizia e Vigili del Fuoco

Con l'obiettivo di eliminare le duplicazioni e rafforzare le competenze e la tutela del territorio, sono stati ridefiniti in modo puntuale le competenze di ciascun corpo. In questo modo, è stata creata anche la più grande forza di polizia agroalimentare d'Europa, affidando integralmente ai Carabinieri i compiti di tutela ambientale, rafforzando le professionalità e le funzioni di protezione dell'ambiente.

Viene migliorata l'efficacia e l'efficienza del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, anche alla luce delle competenze, trasferite dal Corpo Forestale, in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei.

Le disposizioni approvate, inoltre, determinano la revisione e il riassetto delle strutture organizzative del Corpo, ne disciplinano le funzioni e i compiti in materia di soccorso pubblico, prevenzione incendi, difesa civile e incendi boschivi e apportano modifiche all'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale.



Auto Blu (Dpcm 287/2014)

Sono state indicate, superando le precedenti disposizioni, il numero massimo e le modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone, con nuove modalità di rilevazione dei dati relativi alle autovetture di servizio. In particolare, per il monitoraggio costante, è previsto un censimento permanente delle autovetture di servizio, al quale partecipano tutte le amministrazioni individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.



mariannamadia.it