

Quasi ultimato l'iter dei pareri per i primi 11 decreti attuativi della delega Madia

# Pa, ecco come cambia la riforma

## Trasparenza, assenze e Scia: giudici e Camere «correggono» i testi

FILIT CGIL

■ Addio al silenzio-rifiuto nel decreto-trasparenza, sanzioni differenti fra il personale che timbra e se ne va e i dirigenti che non controllano, Scia da coordinare e taglia-tempi da correggere per non inciampare sulla Costituzione. I decreti della riforma Madia stanno per tornare al governo, in forma diversa rispetto ai testi partiti tre mesi fa.

Gianni Trovati > pagina 7

**Pubblica amministrazione**  
LA PRIMA FASE DELL'ATTUAZIONE

**Le regole del «Foia»**

Addio al «silenzio-rifiuto» e all'obbligo per i cittadini di rimborsare i costi all'ufficio

**Tira e molla**

Autorizzazioni e riforma dei porti inciampano sull'obbligo di concertazione con le Regioni

# Riforma Madia, la mappa delle novità

Dalla trasparenza al decreto taglia-tempi, in arrivo i correttivi alle misure approvate a gennaio

Gianni Trovati

■ Addio al silenzio-rifiuto sulla trasparenza, sanzioni differenziate contro l'assenteismo, più concorrenza nelle società partecipate, più apertura agli operatori per il Codice dell'amministrazione digitale.

**Testi sotto esame**

La riforma della Pubblica amministrazione targata Marianna Madia sta per passare dalla fase del cantiere a quella dell'applicazione pratica, dopo che il primo dei decreti attuativi ha superato mercoledì scorso il passaggio alla Camera e al Senato ed è pronto per l'approvazione definitiva in uno dei prossimi Consigli dei ministri. Il decreto, che rappresenta uno dei manifesti della riforma e punta a introdurre anche da noi la trasparenza del freedom of Information Act di stampo anglosassone, ritorna però a Palazzo Chigi parecchio cambiato rispetto a quando ne era uscito tre mesi fa, e la stessa evoluzione potrebbe caratterizzare molti degli altri dieci provvedimenti che traducono in pratica la prima parte della riforma. I cambiamenti, va detto subito, sono in larga parte mi-

gliorativi e nascono da una serie di esami che tra Consiglio di Stato, tavoli di confronto con gli enti territoriali e Parlamento sono stati tutt'altro che formali. Tutte queste modifiche, alcune già in via di accoglimento e altre in discussione, segnalano però che i testi usciti dagli uffici dei ministeri si sono rivelati zoppi-canti in più punti.

**Trasparenza difficile**

Proprio il decreto sulla trasparenza, etichettato con l'acronimo Foia per rivendicarne l'ispirazione ai modelli internazionali più avanzati in fatto di Pa come «casa di vetro», riassume perfettamente i termini del problema. Per ottenere i dati anche senza essere direttamente coinvolti nel procedimento come richiede il vecchio diritto d'accesso, in base al testo approvato in prima lettura dal governo i cittadini avrebbero dovuto indicare con precisione l'elenco dei documenti in questione e pagare all'ufficio pubblico il costo sostenuto per produrli. L'ufficio, poi, avrebbe potuto scegliere semplicemente di non rispondere, senza spiegare nemmeno il perché, e a quel punto l'interessato avrebbe potuto so-

lo rivolgersi al Tar, rimettendo mano al portafoglio. Contro questo meccanismo inglese nel nome ma italianissimo nei fatti si sono subito ribellati gli esperti del settore e i tifosi della trasparenza reale, in particolare le 30 associazioni riunite nel cartello del Foia4Italy, ma anche l'Autorità anticorruzione, i giudici amministrativi e le commissioni parlamentari hanno suonato la stessa musica. L'elenco dei correttivi è lungo, punta a cancellare il silenzio-rifiuto, tagliare i costi a carico dei cittadini e ridurre le eccezioni agli obblighi di trasparenza, e la stessa ministra della Pa e della semplificazione, Marianna Ma-

dia, ha chiarito subito di essere d'accordo e di proporre le novità al Consiglio dei ministri.

**I rischi dell'anti-assenteismo**

Per il risultato finale non ci vorrà molto, mentre si annuncia meno liscia la navigazione di un altro provvedimento «da titolo», quello che ha messo nel mirino gli assenteisti della pubblica amministrazione. Giusto giovedì scorso, giorno dell'ennesimo caso di certificati medici di gruppo esplosi a Roma (questa volta ha

riguardato però una partecipata comunale, l'azienda dei trasporti), la ministra Madia l'ha rilanciato, spiegando che con il decreto in vigore per le «assenze di gruppo» non ci sarà più spazio. Anche su questo testo, però, le obiezioni piovute non sono poche e si rincorrono tra il Consiglio di Stato e i dossier preparati dai tecnici di Camera e Senato per i pareri parlamentari. In particolare, non è piaciuta l'idea di affibbiare la stessa sanzione, il licenziamento, sia al dipendente assenteista sia al dirigente che non lo controlla, con un evidente problema di proporzioni fra il comportamento e la contromisura, e nemmeno quella di calcolare il danno all'immagine, che in caso di condanna l'assenteista deve risarcire, anche sulla base della «rilevanza mediatica» del caso. Più di un'incognita è legata però anche ai tempi stretti imposti per contestare le assenze, anche perché la mancata prontezza degli uffici potrebbe dare carte insperate al dipendente infedele. Forse quello dei tempi è un problema genetico del provvedimento, nato per rispondere a stretto giro al caso Sanremo con una fretta che forse non ha aiutato la precisione.

## Il nodo del personale

Sempre in fatto di calendario, sul taglia-tempi alle autorizzazioni per le imprese e le infrastrutture strategiche, invece, a rivendicare le prime "vittorie" possono essere le Regioni, ma la questione è più complessa rispetto a una semplice replica dello scontro appena andato in scena con il referendum. Il Consiglio di Stato, è vero, ha di fatto spiegato che anche per i progetti «di interesse nazionale» serve l'intesa con le Regioni, altrimenti si va contro la Costituzione (un po' su tutte le materie, almeno finché resta in vigore il Titolo V di oggi). L'obiettivo esplicito dei giudici è quello di garantire davvero il taglio dei tempi evocato dal decreto, che paradossalmente potrebbe invece complicare la situazione introducendo meccani-

smi che non funzionano. Su questo piano pratico si muove l'altra incognita: il decreto prevede di dimezzare i tempi delle autorizzazioni e commissariare gli enti che ritardano, ma chiede di fatto al personale di gestire questi commissariamenti nei ritagli di tempo, senza incentivi economici né alleggerimenti dei compiti ordinari. Così, spiegano in sintesi i giudici amministrativi, non può funzionare.

Il rischio, altrimenti, è quello di innescare la stessa dinamica che si è attivata per la Conferenza dei servizi, dal 1990 a oggi riformata praticamente da tutti i governi senza però ottenere un risultato definitivo, visto che anche la delega Madia interviene sul punto, così come accade per la Scia. In entrambi i casi, le chance di successo passano non solo dalla correttezza del testo,

ma dal suo "accompagnamento" con la formazione del personale e un monitoraggio strutturale sui problemi operativi che emergeranno. L'alternativa è tornare fra pochi anni a sedersi attorno a un tavolo per scrivere un'altra riforma.

## Riforme continue

Proprio questo, infatti, è il rischio principale che si corre quando si scrive una regola senza valutare fino in fondo i suoi risvolti pratici. Per il nuovo Codice dell'amministrazione digitale, altro decreto attuativo della riforma Madia che tocca le corde dell'innovazione, le modifiche rispetto al testo passato sul tavolo del Consiglio dei ministri sono praticamente obbligate, perché in questo caso il Consiglio di Stato ha di fatto fermato la macchina del prov-

vedimento in attesa di novità dal governo. Il punto più critico è quello che impone alle società di gestione delle Pec e delle "identità digitali" requisiti di capitale pari a quelli imposti alle banche di credito cooperativo (minimo 5 milioni di euro), con un passaggio non troppo lineare già giudicato "sproporzionato" dal Tar del Lazio.

Sul punto, il ripensamento chiesto dai giudici serve a evitare l'avvio di un contenzioso che rischia di bloccare l'impianto del nuovo Codice, da correggere anche nella parte in cui prevede la validità automatica dei documenti con firma elettronica senza individuare gli strumenti in grado di dare le garanzie necessarie.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Il primo pacchetto di interventi

### STATO DELL'ITER

Prima approvazione del governo Parere della conferenza unificata Parere del Consiglio di Stato Parere del Parlamento

## TRASPARENZA

### STATO DELL'ITER

#### I CONTENUTI

È la versione italiana del «Freedom of Information Act». In sintesi, mentre il diritto di accesso attuale chiede un «interesse concreto e attuale» per essere esercitato, la riforma vuole imporre un obbligo generalizzato di risposta a chi chiede dati

#### LE CRITICHE

- No al silenzio-rifiuto, secondo il quale dopo 30 giorni la richiesta «si intende respinta», senza obbligo di motivazione
- Le eccezioni all'obbligo di risposta vanno motivate con il «concreto pregiudizio» alla tutela della

privacy e della sicurezza

- Da correggere la previsione per cui la risposta della Pa è «subordinata al rimborso del costo sostenuto dall'amministrazione»
- Da semplificare la domanda di informazioni

## ANTI-ASSENTEISMO

### STATO DELL'ITER

Nato all'indomani del caso-Sanremo, il testo si concentra sulla falsa attestazione della presenza e prevede la sospensione da lavoro e stipendio in 48 ore, tempi più brevi per il procedimento disciplinare e il reato di omissione d'atti d'ufficio per i dirigenti

Nel parere del Consiglio di Stato e nel dossier dei tecnici di Camera e Senato si sottolinea in particolare che:

- l'introduzione di una nuova norma penale per l'omissione di atti d'ufficio non è prevista dalla delega, e lo stesso accade per

l'applicazione «automatica» del danno all'immagine (criticata anche la previsione che il danno sia proporzionale alla «rilevanza mediatica» del fatto)

- I nuovi termini per i procedimenti rischiano di essere difficilmente applicabili

## PARTECIPATE

### STATO DELL'ITER

È il decreto per il passaggio «da 8 mila a mille» partecipate. Si prevedono limiti minimi di fatturato e personale per il mantenimento delle società, che possono essere solo Spa o Srl, tagli alle società-doppie e alleggerimento del personale

In questo caso, l'esame del Consiglio di Stato punta all'attenuazione di alcuni vincoli:

- il divieto per tutti i dipendenti pubblici di entrare nei cda pare sproporzionato (da limitare ai dipendenti della Pa socia)

- Il blocco delle assunzioni per ricollocare gli esuberanti è troppo lungo

Le Regioni chiedono di escludere le finanziarie, e i Comuni di ridurre il limite minimo di fatturato da un milione a 500 mila

## SERVIZI PUBBLICI LOCALI

### STATO DELL'ITER

È il decreto «parallelo» a quello sulle partecipate, prevede nuovi limiti all'in house e introduce la riforma del trasporto pubblico locale, con nuovi meccanismi di trasparenza sui costi e un incentivo alla lotta all'evasione tariffaria

Il testo non ha ancora ricevuto i pareri di Consiglio di Stato e Conferenza unificata. Nel confronto con Regioni ed enti locali, il parere è già stato rinviato per tre volte, e a ostacolarlo sembrano essere in particolare le

possibili definizioni operative dei nuovi vincoli all'in house e alcuni punti critici della riforma del trasporto pubblico locale. Il rinvio è stato dettato però anche dal coordinamento con il Codice appalti appena varato dal governo

## AMMINISTRAZIONE DIGITALE

### STATO DELL'ITER



Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale punta a rendere generalizzato l'utilizzo della firma elettronica e della posta elettronica certificata per dematerializzare il più possibile i rapporti fra Pa e cittadini, dotati di «identità digitale» unica

È soprattutto il Consiglio di Stato ad aver sottolineato punti critici in grado di bloccare nei fatti l'attuazione del nuovo Codice.

- Obbligo per le società che gestiscono Pec e identità digitale di avere un capitale da almeno 5 milioni («sproporzionato»

secondo il Tar Lazio)

- Mancata definizione della «firma elettronica» che autentica i documenti
- Obbligo di «anonimizzare» tutte le sentenze, che rischia di bloccare il lavoro delle cancellerie

## SBLOCCA-PROCEDIMENTI\*

### STATO DELL'ITER



Il decreto (Dpr) introduce un monitoraggio per gli «investimenti strategici» sul territorio, per i quali tagliare anche del 50% i tempi per le autorizzazioni, con poteri sostitutivi del governo nei confronti delle amministrazioni «ritardatarie»

In questo caso è particolarmente evidente il rischio, in caso di malfunzionamenti, di ottenere l'effetto contrario a quello sperato. I giudici amministrativi:

- sottolineano i rischi di costituzionalità della previsione

che esclude l'intesa con le regioni per le opere di «rilevante interesse nazionale»

- Evidenziano l'impossibilità pratica di far gestire le procedure a personale distaccato senza riduzione del lavoro ordinario

## CONFERENZA DEI SERVIZI

### STATO DELL'ITER



La riforma impone un massimo di cinque mesi di tempo per le decisioni in conferenza dei servizi. Per accelerare le procedure, si prevedono riunioni telematiche delle conferenze e l'articolazione in «rappresentanti unici» delle Pa

Il «rappresentante unico» è l'innovazione cruciale, perché evita le conferenze pletoriche che producono lavori farraginosi, ma se il «rappresentante unico» della Pa centrale finisce sistematicamente in minoranza il

suo ruolo è inefficace. Oltre a questo, il Consiglio di Stato chiede di definire chi nomina i rappresentanti unici per le amministrazioni territoriali, e di coordinare la normativa con quelle speciali, per esempio su Via e Vas

## SCIA

### STATO DELL'ITER



La semplificazione passa dalla creazione di un modulo unico, standard in tutta Italia e da presentare anche attraverso una procedura telematica, per i casi in cui è richiesta la «segnalazione» per l'inizio di attività urbanistiche ed edilizie

Per funzionare, la «Scia unica» deve essere coordinata con le altre regole in fatto di autorizzazioni, perché in molti casi la Scia non è sufficiente per realizzare davvero le attività che necessitano di altri via libera. Le opzioni, secondo i giudici, sono

tre: escludere espressamente questi casi dai nuovi meccanismi, imporre la presentazione della Scia dopo aver ottenuto le autorizzazioni o, al contrario, prevedere che la presentazione della Scia «attivi» il rilancio dei via libera

## FORZE DI POLIZIA

### STATO DELL'ITER



È la riforma che riduce da 5 a 4 le Forze di polizia, con l'accorpamento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri. La riorganizzazione punta a eliminare duplicazioni e alla gestione associata dei servizi comuni

Il decreto ha ottenuto il parere positivo da parte di Regioni ed enti locali in Conferenza unificata, ed è all'esame del Consiglio di Stato. Comuni e Province hanno chiesto di prevedere la presenza di un loro rappresentante nella

cabina di regia che dovrà gestire il passaggio di funzioni. Le obiezioni principali sono arrivate invece dal sindacato dei forestali per le conseguenze dell'ingresso in un corpo militare per gli operatori civili del Corpo

## DIRIGENZA SANITARIA

### STATO DELL'ITER



L'obiettivo dichiarato è di sostituire ai criteri politici quelli «meritocratici» nel reclutamento della dirigenza in sanità. Per ottenerlo, la riforma prevede la creazione di un elenco nazionale a cui accedere previa verifica dei requisiti per la direzione generale

Il testo ha ottenuto il parere positivo in Conferenza unificata da parte di regioni ed enti locali e attende l'esame del Consiglio di Stato. Le Regioni hanno subordinato il loro parere favorevole all'accoglimento di un pacchetto di emendamenti per limitare il potere della

commissione nazionale di verifica dei requisiti. In particolare, è stato chiesto che il punteggio della commissione serva solo per l'inserimento dell'elenco nazionale, riservando la scelta finale sui candidati alle commissioni regionali e ai governatori

## AUTORITÀ PORTUALI

### STATO DELL'ITER



Si semplifica il panorama delle autorità portuali italiane: il decreto ne prevede 15, caratterizzate da un nuovo sistema di governance che introduce misure di semplificazione nelle procedure

Per la riforma dei porti il problema principale è arrivato dalla Corte costituzionale, che con la sentenza 261/2015 ha dichiarato l'illegittimità del decreto sblocca-Italia nella parte in cui non prevede che il piano strategico

nazionale sulla portualità sia adottato nella Conferenza Stato-Regioni. Siccome il piano strategico è l'architrave del sistema, anche il Consiglio di Stato si è fermato in attesa delle contromisure del governo