

BIBLIOTECA

Uno sguardo alla Riforma Madia

Introduzione

Salve, in questa lezione daremo uno sguardo d'insieme a quella che è stata la più ambiziosa riforma della Pubblica Amministrazione del dopoguerra. La cosiddetta "riforma Madia" che prende il nome da Marianna Madia, ministra della Pubblica Amministrazione e della semplificazione nel Governo Renzi

La riforma all'interno del rinnovamento dello Stato

Un decreto-legge, una legge delega e 26 provvedimenti attuativi approvati. Questi sono i numeri della riforma della pubblica amministrazione che è conosciuta come "Riforma Madia". Ma non sono il grande numero di decreti approvati o la loro puntuale descrizione a spiegare la riforma. Quando nel 2014 è stata lanciata la riforma l'obiettivo era infatti di cambiare la prospettiva e guardare alla PA con gli occhi di chi riceve un servizio, ricerca un'informazione o attende una risposta.

Dopo aver promosso una grande consultazione pubblica, il lavoro si è concentrato su cinque grandi pilastri:

- innovazione tecnologica,
- semplificazioni,
- trasparenza,
- riduzione delle società partecipate inutili
- regole del lavoro dei dipendenti pubblici.

Assi apparentemente distinti, ma in realtà strettamente connessi, che cambiano il modo di interagire tra pubblico-privato.

La consultazione pubblica e i suoi risultati

Nella primavera del 2014, appena insediato, il Governo Renzi lancia una grande consultazione pubblica basata su una lettera della Ministra Madia e del Presidente del Consiglio indirizzata ai dipendenti pubblici in cui venivano messi in evidenza 44 punti di una auspicata riforma della PA. Punti organizzati intorno a quattro principali aree:

- Il cambiamento parte dalle persone
- Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'amministrazione
- Gli Open Data come strumento di trasparenza
- Semplificazione e digitalizzazione dei servizi

La lettera invitava a esporre proposte inviandole ad una casella di posta dal titolo emblematico: rivoluzione@governo.it

Nelle risposte (circa 40.000, di cui circa 24.000 utili) i temi più sentiti sono stati quelli dell'attenzione alle persone, del ricambio generazionale, della formazione.

Il decreto-legge 90/2014

Il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 ha rappresentato il primo passo nella strategia della riforma della pubblica amministrazione. Con il decreto-legge sono stati realizzati alcuni interventi urgenti, utili a superare le iniquità e i malfunzionamenti del sistema che contribuivano ad alimentare la percezione negativa della nostra amministrazione pubblica. E' anzitutto partita l'attività dell'Autorità nazionale Anticorruzione, guidata da Raffaele Cantone, con nuovi e più incisivi poteri per la lotta e la prevenzione dei fenomeni di corruzione. Tra gli altri più importanti interventi vanno ricordati: l'unificazione delle cinque scuole della pubblica amministrazione, l'abrogazione del trattenimento in servizio oltre l'età pensionabile, il divieto di conferimenti di incarichi dirigenziali retribuiti alle persone già in pensione, il dimezzamento dei distacchi e dei permessi sindacali nel pubblico impiego.

La legge delega 124/2015

Con la legge 7 agosto 2015 n.124 il Parlamento ha delegato il governo ad avviare un grande progetto di modernizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione del Paese. Approvata dal Parlamento, la legge delega stabiliva i criteri generali degli interventi che vengono poi concretizzati nei decreti legislativi attuativi. Varati dal Consiglio dei ministri, i decreti legislativi sono stati sottoposti ai pareri delle competenti commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata Stato Regioni. Raccolti i pareri e le osservazioni, i decreti sono tornati al Consiglio dei ministri per l'approvazione definitiva. La legge delega 124 ha portato all'approvazione di 27 provvedimenti attuativi, dei quali 25 decreti legislativi, un decreto del Presidente della Repubblica e una direttiva rivolta alle pubbliche amministrazioni.

I decreti attuativi per temi

I temi principali dei decreti sono stati:

- Semplificazione dei procedimenti amministrativi per i cittadini e le imprese
- Trasformazione digitale della PA e dei servizi
- Trasparenza e anticorruzione
- Riduzione delle società partecipate
- Riforma del lavoro pubblico

Tutti i decreti proposti sono stati adottati e sono divenuti legge, tranne due: quello sui servizi pubblici locali e quello, ben più importante sulla riforma della dirigenza, che sono stati bloccati da una Sentenza della Corte Costituzionale che ha rilevato un difetto di costituzionalità in quanto non era stato previsto un parere delle Regioni.

Le riforme nel campo del digitale

Passando a vedere i vari temi esaminiamo ora i provvedimenti, di grande impatto, che hanno riguardato la trasformazione digitale della PA e che sono tutt'ora vigenti. Lo strumento legislativo prescelto è stato quello di "rinnovare" (in linguaggio giuridico vuol dire più o meno "aggiornare") il precedente Codice dell'Amministrazione Digitale (il cosiddetto CAD) che, approvato nel 2005, era stato profondamente modificato dalla Riforma Brunetta nel 2010. Il decreto legislativo 179 del 2016 riforma quindi il Codice e questo decreto viene a sua volta corretto dal d.lgs 217 alla fine del 2017.

Ma quali sono i più significativi aspetti di questa continua riforma?

- è stata sottolineata con maggior forza la natura di carta di cittadinanza digitale della prima parte del CAD con disposizioni volte ad attribuire a cittadini e imprese i diritti all'identità e al domicilio digitale, alla fruizione di servizi pubblici online e mobile oriented, a partecipare effettivamente al procedimento amministrativo per via elettronica e a effettuare pagamenti online;

- è stata promossa l'integrazione e l'interoperabilità tra i servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni in modo da garantire a cittadini e imprese il diritto a fruirne in maniera semplice;
- è stata garantita maggiore certezza giuridica alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici prevedendo che non solo quelli firmati digitalmente – o con altra firma elettronica qualificata - ma anche quelli firmati con firme elettroniche diverse possano, a certe condizioni, produrre gli stessi effetti giuridici e disporre della stessa efficacia probatoria senza prevedere l'intervento di un giudice caso per caso;
- è stata rafforzata l'applicabilità dei diritti di cittadinanza digitale e promosso l'innalzamento del livello di qualità dei servizi pubblici e fiduciari in digitale, sia istituendo presso l'AgID l'Ufficio del Difensore civico per il digitale, sia aumentando la misura delle sanzioni irrogabili qualora i fornitori di servizi fiduciari violino le norme;
- è stato promosso un processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico riconducendolo tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione.

Le riforme nel campo della trasparenza

Passiamo ora ad un altro dei pilastri della riforma. La trasparenza rappresenta uno dei principi chiave della riforma Madia che constata come la trasparenza non sia 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 riforma concepisce la trasparenza 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. Ma è con l'introduzione del cosiddetto 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.

Conclusione

In questa lezione abbiamo visto i principi chiave e le motivazioni della riforma Madia, la più recente, ma anche la più vasta delle riforme della PA che si sono succedute dal dopoguerra. Siamo partiti dalla consultazione pubblica e abbiamo esaminato le aree della riforma soffermandoci poi su due principali: la digitalizzazione della PA e la trasparenza.