

881

i dossier

www.freefoundation.com

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

Analisi puntuale: luci e ombre del Decreto “Madia”

27 giugno 2014

a cura di Renato Brunetta

INDICE

2

- La (non) riforma della burocrazia
- Criticità principali
- La nostra proposta: una vera digitalizzazione della Pa

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

3

- La cosiddetta riforma della Pubblica amministrazione, che ha avuto un parto difficile visto il **tempo trascorso dal consiglio dei ministri** che ha approvato il Decreto e la **pubblicazione in Gazzetta Ufficiale**, non è altro che un **mix di norme** che riguardano **argomenti che poco hanno a che fare con una vera riforma**.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- Il decreto “Madia” appare come uno **scomposto assemblaggio di norme in palese violazione dei criteri di omogeneità e coerenza interna** che dovrebbero governare la struttura di un decreto legge.
- Per non parlare della **carenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza** previsti, a pena di illegittimità, dell’art. 77 della Costituzione e dell’art. 15 della legge n. 400/1988, in relazione alle **molteplici norme di natura ordinamentale** contenute nel testo come quelle sulla **mobilità**, sul **turnover**, e sulla flessibilità delle **mansioni** dei dipendenti pubblici, solo per citarne alcune.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- La tanto annunciata riforma della Pubblica Amministrazione è in realtà un'**accozzaglia di norme disomogenee non organiche né coerenti al loro interno**, né nei confronti delle precedenti riforme sul medesimo tema.
- Ma parliamo di cose concrete: **una riforma è tale quando affronta in modo sistemico un settore e ne modifica la disciplina sotto tutti i profili.**

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

6

- Il decreto legge Madia nulla ha a che vedere con la dignità delle riforme che lo hanno preceduto (ad es. la c.d. riforma Bassanini e Brunetta) poiché **si limita a gettare nella mischia qualche norma demagogica e per nulla funzionale all'efficiamento della Pubblica Amministrazione.**

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- Infatti le riforme “vere” della Pubblica Amministrazione non sono state adottate con la decretazione d’urgenza, ma con leggi che sono state istruite e concepite sulla base della conoscenza del settore e che hanno permesso al Parlamento, unico potere legittimato ad emanare leggi, di esprimersi in modo profondo e organico, senza la tagliola dei 60 giorni previsti per la conversione del Decreto legge (peraltro più nominali che reali in questo caso, visto che la data di pubblicazione del decreto legge nella Gazzetta Ufficiale è quella del 24 giugno, a ridosso della pausa estiva).

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- Il decreto legge **ripete norme già esistenti, aggravandone le procedure**, come ad esempio quella sulla **mobilità** dei dipendenti disciplinata compiutamente dalla riforma Brunetta, oppure quella del divieto di **incarichi dirigenziali** ai soggetti in quiescenza, già introdotta dalla legge n. 135/2012, che portava alle medesime conclusioni.
- Oppure **introduce norme oscure, inutili o superflue** in quanto riferite ad attività che possono essere svolte a legislazione vigente, aggravando il problema del proliferare di leggi che affligge l'ordinamento italiano.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- Di contro **tace su parti fondamentali** come il reperimento delle **risorse**, la **contrattazione collettiva**, la **produttività**, la **customer satisfaction**, che invece qualificano e attribuiscono la dignità di “riforma” ad un testo normativo sulla pubblica amministrazione.
- Ci saremmo aspettati, visti gli annunci, e soprattutto visto il lasso di tempo intercorso tra il Consiglio dei Ministri e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, che la riforma fosse organica e risolutiva, sulla scia di quelle precedenti.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- Ci siamo, invece, trovati di fronte a **norme irrazionali, a volte persino dannose per l'efficienza della Pubblica Amministrazione, dettate da spinte demagogiche e corporative come quelle che ridistribuiscono il potere dal centro alla periferia creando nei comuni delle ingiustificate zone d'ombra in cui è possibile eludere norme costituzionali, come per esempio l'obbligo di assunzione tramite concorso dei dipendenti pubblici.**

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

- La tanto attesa “**staffetta generazionale**” si concretizza nell’abrogazione del **trattenimento in servizio**, peraltro corretta per alcune categorie, senza attivare altri istituti e senza dare risposte ai tanti che attendono le assunzioni.
- In realtà però il decreto prevede un doppio binario, restrizione per le amministrazioni statali e maggiori possibilità per **regioni ed enti locali**. Per questi ultimi, senza un motivo oggettivo, aumentano le possibilità assunzionali.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

12

- Le norme sulla **mobilità obbligatoria** già esistevano e quelle previste dal decreto non fanno null'altro che aggiungere procedure complicate fingendo di essere risolutive.
- La **mobilità volontaria** senza l'assenso dell'amministrazione di appartenenza consentirà il passaggio di dipendenti dei ministeri in enti pubblici che hanno un trattamento economico più alto.

LA (NON) RIFORMA DELLA BUROCRAZIA

13

- Altro trattamento di favore per le **Regioni** e gli **enti locali** è quello che prevede la possibilità di assumere fino ad un terzo dei dirigenti dall'esterno, con una pseudo selezione, e creando presupposti ad una stabilizzazione futura in barba alla norma costituzionale del concorso pubblico. Con la Riforma Brunetta si era ridotta questa possibilità solo al 10% dei dirigenti.
- Come mai questo **trattamento differenziato tra amministrazioni statali e autonomie locali?**

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 1

- Le criticità principali:
 - ▣ **Art. 1 – Disposizioni per il ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni.** La **staffetta generazionale**, sponsorizzata dal ministro Madia, si traduce solo nell'abolizione del **trattenimento in servizio** (possibilità di permanere in servizio per altri 2 anni). Per i **magistrati** l'abolizione varrà dal 1 gennaio 2016. Se si considera che i trattenimenti in servizio sono circa 1200 l'anno, e che di questi la metà sono per i magistrati, è facile dedurre che non ci sarà nessuna staffetta generazionale. Altre misure annunciate per favorire la staffetta non compaiono nel testo del decreto.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 1

A dire il vero qualche norma di favore per incrementare le assunzioni si trova nel decreto, ma solo per le **Regioni ed enti locali**.

Infatti per le regioni e gli enti locali la possibilità di assumere sale, negli anni 2014 e 2015, al 60% delle cessazioni contro un 20% delle amministrazioni statali. Una differenza che non si spiega con motivazioni oggettive.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 4

- ▣ **Art. 4 – Mobilità obbligatoria e volontaria.** È stata riscritta per l'ennesima volta la norma sulla mobilità senza che le precedenti siano mai state realmente applicate. La grande novità è la **mobilità volontaria** del lavoratore, cioè quella che serve meno alle amministrazioni datori di lavoro. In via sperimentale (non si capisce cosa si deve sperimentare) il personale delle pubbliche amministrazioni potrà trasferirsi senza l'assenso dell'amministrazione di appartenenza.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 4

In pratica si assisterà ad una migrazione di personale verso amministrazioni con trattamenti economici più vantaggiosi, oppure amministrazioni con sedi al nord verso amministrazioni con sedi al centro o al sud, da amministrazioni con trattamenti economici più bassi ad amministrazioni con trattamenti economici personali.

Per quanto riguarda la **mobilità obbligatoria** viene stabilito un limite di 50 km entro il quale il lavoratore potrà essere spostato senza il suo assenso.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 4

Anche in questo caso il problema non riguarda i 50 Km o meno, ma la volontà delle amministrazioni di attuare un vero processo di mobilità. Gli interventi di Monti sulla riduzione degli assetti organizzativi dei ministeri e degli enti pubblici hanno portato ad esuberi dichiarati di circa 7000 unità. Nessuno è andato in mobilità, nonostante le norme lo consentissero.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 9

- ▣ **Art. 9 – Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici.** La norma che riduce gli **onorari degli avvocati dello Stato** introduce un'odiosa disparità di trattamento tra le varie categorie di avvocati dipendenti nell'ambito della pubblica amministrazione poiché ne vieta espressamente l'applicazione agli avvocati degli altri enti pubblici e degli enti territoriali in palese violazione del principio di eguaglianza dell'art. 3 della Costituzione (ancora un regalo ingiustificato ai comuni).

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 11

- ▣ **Art. 11 – *Disposizioni sul personale delle regioni e degli enti locali.* La norma aumenta fino ad 1/3 la possibilità per Regioni ed enti locali di assumere dirigenti dall'esterno, con una pseudo selezione, e crea i presupposti per una futura stabilizzazione in violazione palese, e discriminatoria nei confronti dell'amministrazione centrale, della norma costituzionale del concorso pubblico. Inoltre viene confermata la possibilità di incarichi nelle dirette collaborazioni dei sindaci a prescindere dal titolo di studio (alla faccia del merito).**

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 18

- ▣ **Art. 18 – Soppressione delle sezioni staccate di Tribunale amministrativo regionale e del Magistrato delle acque, Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana.** La soppressione con decreto legge delle **sezioni staccate dei Tar** è una vera barbarie giuridica in quanto adottata senza alcuna preventiva istruttoria in ordine al carico di lavoro delle sezioni ed al costo di funzionamento. I dati ufficiali avrebbero potuto, ove consultati, portare ad un risultato di reale razionalizzazione a beneficio dell'organizzazione della giustizia e quindi, in ultima analisi, dei cittadini che ne sono gli utenti.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 18

I Numeri: la sezione staccata di Salerno ad esempio ha introitato ben 2431 ricorsi nel 2013 ed è al sesto posto (su 29 Tar) per volume di contenzioso; il numero di ricorsi decisi nello stesso anno è di 4554! Le spese di gestione sono irrilevanti atteso che l'edificio è demaniale mentre lo spostamento al Tar Napoli verrebbe a costare all'erario una cifra importante (peraltro né prevista né quantificata in violazione dell'art. 81 Cost.) in termini di affitto di locali non essendo sufficiente la sede di Napoli, di informatizzazione, di trasloco. Questo identico discorso vale per tutte le altre sedi staccate.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 20

- ▣ **Art. 20 – Associazione Formez PA.** La norma stabilisce la proposta di scioglimento di un'associazione privata in spregio ai presupposti giuridici che sono legati a situazioni di grave irregolarità o di dissesto dell'ente. Il Formez ha utili per circa 5 milioni, svolge un importante e delicato lavoro di assistenza tecnica delle amministrazioni centrali e locali ed è da queste partecipato (lo scioglimento pregiudicherebbe l'autonomia delle Regioni). Inoltre non si capisce quale sia la ratio della norma che parla all'inizio di proposta di scioglimento e poi, in contraddizione, introduce l'elaborazione di un piano delle politiche di sviluppo.

CRITICITÀ PRINCIPALI – ART. 28

- ▣ **Art. 28 – Riduzione del diritto annuale dovuto alle camere di commercio a carico delle imprese.** La riduzione del 50% del diritto annuale delle **Camere di commercio**, infine, priva queste ultime delle risorse necessarie per la gestione ordinaria, con il rischio, tra l'altro, di dover restituire la metà di quanto già incassato con riferimento all'anno 2014.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

25

- **Excursus.** Il superministro Corrado Passera, responsabile nel **governo Monti** dello sviluppo economico e delle infrastrutture, fin dai suoi primi passi ha fermato tutti i programmi di digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni, smantellato le strutture amministrative che stavano realizzando i programmi della agenda digitale, distribuito in modo confuso competenze e responsabilità della promozione digitale, istituito (febbraio 2012) la Cabina di regia per l'Agenda digitale e (giugno 2012) l'Agenzia per l'Italia digitale.
- La prima non risulta essersi mai riunita in due anni e mezzo e la seconda non ha mai definito nemmeno un programma di lavoro, un progetto, una iniziativa. In una parola sola: fallimentare.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

26

- Il **Governo Letta** poi non ha dedicato al tema dell'economia digitale neanche una minima attenzione e ha lasciato che i danni e gli errori dei presunti tecnici continuassero a inquinare il panorama dei servizi della pubblica amministrazione.
- Il tanto atteso Piano di Francesco Caio, annunciato come pronto entro l'estate del 2013 non ha mai visto la luce e si dubita che qualcuno ci abbia mai lavorato.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

- La **fatturazione elettronica** è l'unico progetto a oggi partito, con 2 anni di ritardo visto che la bozza di decreto era già al Consiglio di Stato all'insediamento di Passera.
- Nessuno si è preso la cura di informare le imprese né di coordinare le norme sulle fatture verso le amministrazioni e quelle tra le imprese private, o le norme nazionali con quelle europee, con il risultato che oggi le imprese sono confuse e in gravissime difficoltà.
- Dopo quasi 3 anni siamo così al paradossale risultato che l'Italia è tra i primi in Europa per quantità di servizi offerti via web e tra gli ultimi per utilizzo di questi servizi da parte delle imprese e dei cittadini.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

28

- Tra le iniziative lanciate dal **Governo Berlusconi** e che nel nuovo **Codice della Amministrazione Digitale**, entrato in vigore nel gennaio del 2011, avevano la loro base giuridica e la loro cornice operativa, basta ricordare:
 - **i pagamenti elettronici;**
 - **la ricetta medica elettronica;**
 - **il fascicolo sanitario digitale;**
 - **la rete unica delle amministrazioni** (Sistema pubblico di connettività, Spc);
 - **la piattaforma per la didattica e il libro digitale;**
 - **l'interoperabilità delle banche dati pubbliche;**

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

29

- ▣ la digitalizzazione degli atti della giustizia e delle **notifiche via posta elettronica certificata**;
 - ▣ il **documento unico di identità digitale**;
 - ▣ la **sicurezza digitale** e la garanzia della privacy;
 - ▣ il ripensamento della **governance di internet**;
 - ▣ **l'albo pretorio on-line**.
- In altre parole un insieme di regole tecniche (le istruzioni per l'uso) e di infrastrutture (le autostrade digitali) che insieme agli investimenti pubblici e privati nelle reti di comunicazione di nuova generazione avrebbero cambiato il volto del nostro Paese.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

30

- Processi complessi, densi di difficoltà, che coinvolgevano tutte le amministrazioni e i loro fornitori ma che avrebbero rilanciato l'economia grazie a nuovi servizi (dal **commercio elettronico** allo sviluppo di **app** basate sui dati messi a disposizione di giovani imprenditori innovativi), alla riduzione della spesa pubblica e ai risparmi per il miglioramento della produttività (con una riduzione dei costi per le famiglie e le imprese stimata in circa 12 miliardi di euro all'anno).

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

31

- Programmi ambiziosi, che avevano **2 caratteristiche principali**:
 - 1) l'aver messo il cittadino e le imprese al centro del progetto di innovazione;
 - 2) l'aver lanciato tutto contemporaneamente perché la rivoluzione digitale doveva toccare tutte le relazioni e le transazioni tra le amministrazioni e tra queste e i loro clienti.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

32

- In due parole era previsto che tutti i servizi di tutte le amministrazioni dovessero essere resi in via esclusiva attraverso le tecnologie della comunicazione.
- Il primo a partire è stato l'INPS che oggi rispetta l'esclusività del canale digitale ma che resta una eccezione e che paga il ritardo complessivo del sistema.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

33

- **La nostra proposta.** Il Presidente Matteo Renzi sembra aver chiaro che questa è una partita che il nostro Paese non può perdere ma, se vuole evitare di restare impantanato nella palude digitale dei suoi predecessori, deve tornare ai fondamentali e cambiare gioco.
- Stando alle recenti iniziative del suo ministro per la pubblica amministrazione il governo sembra orientato a mettere mano al problema ma al tempo stesso è troppo spaventato per farlo seriamente.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

34

- Si può fare presto e bene con **5 mosse**:
 1. Preparare una Agenda digitale italiana nella quale imprese e amministrazioni si possano riconoscere, sui progetti della quale si possa investire con convinzione, che ci metta in condizione di comunicare a tutti, a partire dai colleghi europei, quali sono le nostre strategie e quali i servizi attivati e in via di attivazione. Senza un *framework* strategico e una agenda dei lavori si resta condannati a procedere in ordine sparso con continui cambi di rotta e contraddizioni. Inoltre le amministrazioni non investono sul futuro e continuano a mantenere l'esistente.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

35

2. Individuare tra gli enti e le amministrazioni che hanno risorse umane, finanziarie e tecnologiche dei *Pivot* che si facciano carico della responsabilità operativa di uno o più progetti di digitalizzazione in una logica federata e policentrica. Ad esempio l'identità digitale al ministero dell'interno, il pin unico a INPS, la fatturazione all'Agenzia delle entrate, firma digitale e posta certificata al ministero dello sviluppo economico, fascicolo sanitario alle Regioni, anagrafe della popolazione ai Comuni, coordinamento dei dati territoriali a Istat, gestione di servizi finanziari a Consap, ecc.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

3. Presidiare presso la Presidenza del Consiglio e al ministero della pubblica amministrazione la procedura per una veloce adozione delle regole tecniche e dei decreti di attuazione che ancora mancano all'appello. Sono oltre 50 provvedimenti tra l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e dei decreti legge 5,83, 179 del 2012 e 69 del 2013 che è urgente che siano prima condivisi e poi adottati, utilizzando se necessario il potere sostitutivo che la norma attribuisce al Presidente del Consiglio.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

37

4. Accelerare il processo di razionalizzazione delle 1.500 basi dati della amministrazione centrale e, grazie alla normativa sulla trasparenza e sugli open data, aggiornare e valorizzare le funzioni delle basi di dati di interesse nazionale dove le amministrazioni e le imprese private possano accedere gratuitamente per sviluppare applicazioni e servizi innovativi. L'uso intelligente dei dati produce non solo risparmi valutati in circa 2 miliardi di euro all'anno ma permette di far crescere il tessuto delle piccole e medie imprese.

LA NOSTRA PROPOSTA: UNA VERA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

38

5. Chiudere l'Agencia per l'Italia digitale (ente che ha talmente tante vocazioni da non averne alla fine nessuna) e recuperare i circa 400 milioni di euro di residui non spesi che ancora sono sui suoi conti correnti. Può essere fatto in modo indolore ed è un atto dovuto se si considera il flop di Passera e di Caio. Le competenze reali dell'Agencia possono essere facilmente distribuite tra i ministeri competenti, quelle fittizie che sono tante e servono solo a pagare inutili consulenti si devono abbandonare. Firma digitale, posta certificata, ecc.