

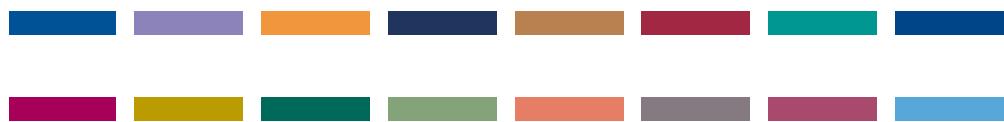


25 ANNI DI RIFORME DELLA PA: TROPPE NORME, POCHI TRAGUARDI

La riforma Madia vista da quattro prospettive di analisi

SINTESI DELLA RICERCA

19 dicembre 2016





FPA - Collana Ricerche

La versione complessiva del report sarà pubblicata sul sito <http://www.forumpa.it/>

GUIDA ALLA LETTURA

Ad oltre un anno dall'approvazione della Riforma della Pubblica Amministrazione Renzi-Madia, quasi allo scadere dei termini per la chiusura della prima fase di attuazione e con un cambio di Governo in atto, ripercorriamo le tappe che hanno portato all'approvazione di buona parte dei decreti attuativi previsti.

Abbiamo guardato agli atti di riforma cercando di capire se, e come, al di là dell'impianto normativo, questa nuova spinta al cambiamento sia in grado di superare gli ostacoli che hanno impedito il successo dei passati disegni di riforma.

Guardando dentro ai dati sugli andamenti del paese, sui suoi “grandi mali”, quello che si vede è un’inarrestabile caduta alla quale pochi freni sono riusciti a mettere gli interventi riformatori dell’ultimo quarto di secolo.

Perché? Perché questo potrebbe essere il modo e il momento giusto per cambiare la Pubblica Amministrazione? Sono queste alcune delle domande che - come osservatori di lungo corso della Pubblica Amministrazione - ci hanno guidato nella lettura delle dinamiche, politiche, sociali e normative, cresciute intorno alla legge delega.

Lettura che guarda ai processi di riforma della PA legati all’uscente Governo Renzi da quattro diverse prospettive di analisi:

1. **Un quarto di secolo alla ricerca del cambiamento mancato.** Ci è sembrato centrale buttare lo sguardo indietro, guardare agli errori del passato e le criticità rimaste aperte nei trascorsi cicli di riforma. Lo abbiamo fatto per capire se e come, quanto meno dal punto di vista del metodo, la riforma Madia abbia effettivamente invertito la rotta su alcuni dei “vizi di fabbrica” che hanno caratterizzato le stagioni di riforma dell’ultimo quarto di secolo. Abbiamo guardato al presente, alla PA che dovrebbe far innovare il Paese, guarirne alcune ferite. Infine, ci siamo chiesti, con uno sguardo al futuro, che succederebbe se le riforme funzionassero?

2. **Un anno di Riforma Madia.** Non potevamo esimerci dall’andare a verificare i progressi formali e fattuali della legge delega. Un racconto breve di cosa è successo, cosa deve ancora succedere e cosa non succederà.

3. **L’indagine Panel PA.** Abbiamo chiesto al nostro panel di raccontarci in che modo i decreti attuativi della Madia e l’impianto stesso della riforma potranno impattare sul futuro del Paese, della pubblica amministrazione o semplicemente nell’esercizio del proprio essere, cittadini, lavoratori pubblici o imprese. Poche domande che ci aiutano a testare il polso sul clima, interno alle amministrazioni, in cui la riforma si cala.

4. **A che punto siamo con... guardiamo i numeri.** Attraverso una selezione di dati relativi alle azioni introdotte con alcuni dei decreti attuativi già entrati in vigore, tentiamo una prima mappatura di alcune delle dinamiche già avviate. Facciamo il punto (a dicembre 2016) sullo stato di avanzamento di Spid, domicilio elettronico e Anagrafe nazionale, open source, pagamenti elettronici, riforma delle CCIAA, provvedimenti disciplinari, autorità portuali, conferenza dei servizi.

1

UN QUARTO DI SECOLO ALLA RICERCA DEL CAMBIAMENTO MANCATO

Ci è sembrato centrale buttare lo sguardo indietro, guardare agli errori del passato e le criticità rimaste aperte nei trascorsi cicli di riforma. Lo abbiamo fatto per capire se e come, quanto meno dal punto di vista del metodo, la riforma Madia abbia effettivamente invertito la rotta su alcuni dei “vizi di fabbrica” che hanno caratterizzato le stagioni di riforma dell’ultimo quarto di secolo. Abbiamo guardato al presente, alla PA che dovrebbe far innovare il Paese, guarirne alcune ferite. Infine, ci siamo chiesti, con uno sguardo al futuro, che succederebbe se le riforme funzionassero?

1. Perché dobbiamo fare le riforme?

Dobbiamo fare le riforme perché siamo indietro e fermi. Secondo il “Better life index” siamo tra gli ultimi otto paesi OCSE per occupazione, ambiente, istruzione, sicurezza e soddisfazione. Nella top ten solo per salute.

Tab. 1 – Il posizionamento dell’Italia nel Better life index 2016 – su 38 paesi OCSE

Ambiti	Rank
Occupazione	35
Ambiente	34
Istruzione	33
Sicurezza	32
Soddisfazione	30
Abitazione	25
Relazioni sociali	19
Reddito	18
Impegno civile	13
Equilibrio tempo libero-lavoro	12
Salute	4

Fonte: OCSE– Better life index, 2016

2. Perché le riforme non hanno funzionato e cosa si dovrebbe fare per funzionare le riforme?

26 anni: 18 governi, 8 Legislature e 15 diversi Ministri della Funzione Pubblica, oltre 15 azioni di riforma. Abbiamo riformato più volte tutte le riforme e prodotto leggi per modificare altre leggi. Pochi però i cambiamenti nei comportamenti interni alla PA e nella percezione dei cittadini.

Tra le ragioni del mancato raggiungimento dei traguardi: visione orientata alla razionalizzazione e non alla qualità del servizio; focalizzazione sulle norme; deboli strumenti a supporto; disallineamento tra politica di riforma e gestione economica; scarso o nullo coinvolgimento di dirigenza, autonomie locali e strutture di base sia nella definizione delle riforme sia nelle attività di accompagnamento.

Tav. 1 – Il ciclo della riforma: analisi delle principali criticità e possibili soluzioni

	Perché le riforme non hanno funzionato	Cosa si dovrebbe fare per far funzionare le riforme
Visione della PA	Orientata alla razionalizzazione e all'efficientamento (la PA "come un'azienda") Centralistica e frammentata	Orientata a costruire "valore pubblico" e all'efficacia delle politiche pubbliche. Integrata e co-definita dai diversi livelli dell'amministrazione e della politica
La definizione dei problemi e delle soluzioni nel disegnare la riforma	<ul style="list-style-type: none"> • Non basata sulle prassi reali con le quali le strutture operative operano ma su evidenze meramente formali; • Senza un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma; • I cittadini e le loro istanze sono tenuti fuori; • Nessuno spazio alla sperimentazione. 	<ul style="list-style-type: none"> • Basata su dati puntuali e finalizzati (data driven decision), consultazioni, ascolto e sull'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma • Basata sull'analisi dei comportamenti in atto nelle strutture di base • Ruolo della dirigenza e del personale funzionale ad impostare le nuove soluzioni e a verificarne la fattibilità. • Il cittadino è attore a tutti gli effetti e portatore di soluzioni • La sperimentazione è centrale e viene prima della norma
Il processo decisionale	Guidato dal centro, sostanzialmente in tutte le stagioni di riforma, con logiche lontane da quelle della governance multilivello.	<ul style="list-style-type: none"> • Forte <i>commitment</i> del vertice politico e gestionale a livello centrale • nuova leadership, forte e partecipativa, basata sulla concertazione istituzionale e la governance multilivello per passare nella fase operativa ad una reale logica collaborativa e integrativa.
Lo strumento legislativo	Utilizzato come innesco dell'azione di riforma e basato su principi astratti e condivisi	Da definire solo dopo la fase di sperimentazione e verifica e da usare con parsimonia, solo nel caso in cui nell'azione di riforma si riscontrino ostacoli da rimuovere o "buchi normativi"
L'attuazione e la fase di implementazione	<ul style="list-style-type: none"> • Logica top down e basata su adempimenti • Obiettivi politico-amministrativi e produttivi non declinati sul livello operativo e applicati a livello locale in maniera pedissequa e guidata dal centro. • Gestione economica delle P.A. disallineata dalle politiche di riforma • Strumenti a supporto assenti o comunque poco mirati e non pianificati • Atteggiamento del personale e della dirigenza rigido, resistente, conservativo, difensivo • Uniformità nell'applicazione a tutte le amministrazioni considerate tutte uguali 	<ul style="list-style-type: none"> • Logica ricorsiva e bottom up • Dirigenza pubblica come attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso • Strade applicative a geometria variabile • Robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione...) • Risorse economiche adeguate e programmate. • Strumenti efficaci di feedback per consentire aggiustamenti omeostatici • Rispetto delle diversità, delle autonomie, della proporzionalità
Valutazione	Funzionale a misurare l'output, ossia il grado di attuazione (formale) delle norme	Funzionale a identificare gli outcome, ossia le ricadute sociali, economico e finanziarie e gli effetti reali derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di riforma, anche in termini di benessere equo e sostenibile

3. Cosa succederebbe se le riforme funzionassero?

Se la riforma della PA “funzionasse” avremmo un impatto sulla crescita della produttività e del PIL dello 0,6% tra 5 anni, pari a circa 9 miliardi di prodotto interno lordo in più. Se tutte le riforme in atto avranno attuazione piena e rapida e se gli obiettivi in queste indicati si tradurranno in cambiamenti, l’Italia avrà bisogno di più di 5 anni per tornare ai livelli pre-crisi. Se nel “tempo di mezzo” la spinta riformatrice sarà accompagnata da un severo periodo di riduzione del deficit c’è rischio di rigetto del cambiamento e perdita di consenso.

Tab. 2 – Impatto delle riforme sul livello di PIL, occupazione, produttività

	IMPATTO DOPO 5 ANNI			IMPATTO DOPO 10 ANNI		
	Pil	Occupazione	Produttività	Pil	Occupazione	Produttività
Riforma del mercato dei beni	1,5		1,5	2,6		2,6
Riforma del lavoro (Jobs Act)	0,6	0,5	0,1	1,2	1,1	0,1
Riforma fiscale	0,7	0,5	0,2	1,6	1,6	0,0
Riforma della PA e del sistema giudiziario	0,6		0,6	0,9		0,9
Totale	3,4	1,0	2,4	6,3	2,7	3,6
<i>Crescita media annua</i>	<i>0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>

Fonte: OCSE 2015

4. Lo stato di salute della PA che deve innovare il Paese

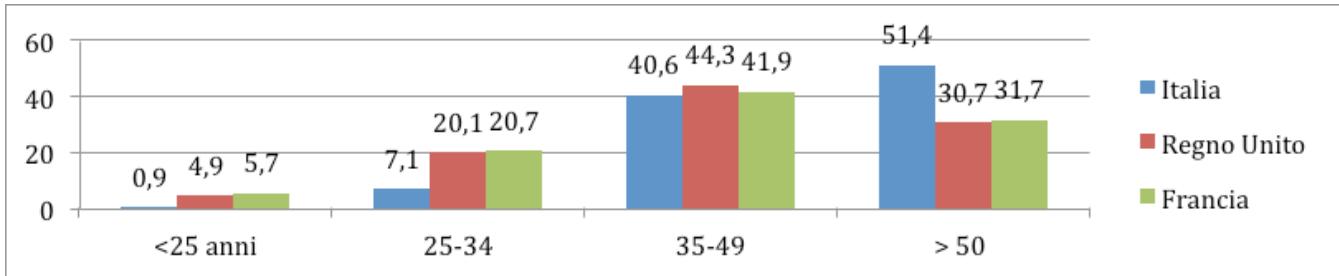
La PA che deve innovare il Paese soffre di disfunzioni croniche che nessuna riforma è riuscita ancora ad intaccare. Così gli impiegati pubblici sono troppo vecchi, poco qualificati, mal distribuiti, pagati in modo troppo difforme e con troppi dirigenti. L’impatto della riforma Madia in questo senso è ancora nullo, perché il turnover non è stato ancora in effetti sbloccato e perché i provvedimenti che riguardano dirigenza e lavoro pubblico sono ad oggi fermi o ritirati.

Tab. 3 – Occupati nelle pubbliche amministrazioni (v.a. in migliaia) e percentuale sul totale degli occupati. Anno 2014

Paese	Occupati nella PA v.a. (migliaia)	Occupati nella PA sul totale degli occupati
		%
Italia	3.340,00	14,9
Francia	5.640,70	21,9
Regno Unito	5.306,00	17,7

Fonti: Ministero dell’economia e delle Finanze - Conto annuale sulle amministrazioni pubbliche, 2014; Insee - Système d’information sur les agents de la fonction publique (SIASP), 2014; Office for National Statistics - Public Sector Employment Statistical, 2014.

Graf. 1 – Occupati nelle pubbliche amministrazioni per classi di età (%)



Fonti: Ministero dell'economia e delle Finanze - Conto annuale sulle amministrazioni pubbliche, 2014; Insee - Système d'information sur les agents de la fonction publique (SIASP), 2014; Office for National Statistics - Public Sector Employment Statistical Bulletin, 2012.

Tab. 4 - Titoli di studio conseguiti dagli occupati nel settore pubblico in Italia in percentuale sul totale

	Licenza scuola dell'obbligo	Diploma	Laurea	Qualifica post lauream	TOTALE
Italia	18,8	46,7	30,2	4,2	100

Fonte: Ministero dell'economia e delle Finanze - Conto annuale sulle amministrazioni pubbliche, 2014

Tab. 5 – Retribuzione media annua lorda nel settore pubblico e nel settore privato in Italia, Francia e Gran Bretagna. In euro

Paesi	Retribuzione media annua nel settore pubblico	Retribuzione media annua nel settore privato
	euro	euro
Italia	34.348	23.406
Francia	35.616	33.574
Regno Unito	34.093	38.047

Fonti: Ministero dell'economia e delle Finanze - Conto annuale sulle amministrazioni pubbliche, 2014; Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations 2012; Office for National Statistics - Public Sector Employment Statistical Bulletin, 2012; Eurostat.

2

UN ANNO DI RIFORMA MADIA

Non potevamo esimerci dall'andare a verificare i progressi formali e fattuali della legge delega. Un racconto breve di cosa è successo, cosa deve ancora succedere e cosa non succederà.

1. Cosa è successo, cosa deve ancora succedere e cosa non succederà

Un primo bilancio della riforma - almeno sul piano delle deleghe arrivate al traguardo - è il seguente: 16 i decreti attuativi approvati in via definitiva, di questi, 2 (dirigenza e servizi pubblici) sono stati ritirati e poi sono decaduti e altri 3 (partecipate, direttori sanitari e “furbetti del cartellino”) sono in attesa di correttivi, 5 prorogati a febbraio insieme al provvedimento forse principale: il testo unico del pubblico impiego.

Tav. 2 - Norme della legge delega immediatamente percettive

Articolo	Cosa è cambiato
Art. 3. Silenzio assenso tra PPAA e tra PPAA e gestori di beni o servizi pubblici	La risposta alla richiesta di assenso, concerto o nulla osta deve essere data entro 30 giorni; se ciò non accade il parere si intende acquisito in senso positivo. In caso di conflitto tra amministrazioni statali, decide il Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Si applica il silenzio assenso decorsi novanta giorni anche per i pareri e i nulla osta di amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, dei beni culturali e della salute dei cittadini.
Art. 6. Autotutela amministrativa	L'amministrazione ha 60 giorni per intervenire in caso di SCIA (30 gg. per la SCIA edilizia). Successivamente può intervenire in autotutela al massimo entro 18 mesi quando il provvedimento è illegittimo. Il limite temporale non si applica se l'autotutela consegue a fatti costituenti reati accertati con sentenze passate in giudicato. Anche la sospensione del procedimento non può essere superiore ai 18 mesi.
Art. 9. Disposizioni concernenti l'Ordine al merito della Repubblica italiana	Riduzione del numero dei componenti, introduzione di limite alla durata dell'incarico con divieto di riconferma e soppressione della Giunta.
Art. 12. Avvocatura dello Stato	Divieto di conferimento di incarichi direttivi ad avvocati dello Stato prossimi alla pensione e natura temporanea (quattro anni rinnovabili una volta sola) degli stessi; applicazione del principio di rotazione nell'assegnazione degli incarichi.
Art. 15. Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale per il personale delle Forze armate	Estensione al personale militare della normativa del procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti per i quali sta procedendo l'autorità giudiziaria; il procedimento deve essere avviato, proseguito e concluso anche in pendenza di un procedimento penale.
Comma 3, Art. 17. Incarichi ai lavoratori in quiescenza	Viene ripristinata la possibilità per le Pa di assegnare incarichi o consulenze a pensionati pubblici o privati, che era stata del tutto cancellata dal Dl 95/2012. I contratti di questo tipo sono di nuovo ammessi, ma a titolo gratuito.
Art. 14. Violenza di genere	Per la parte che riguarda gli asili nido e percorsi di protezione e tutela a favore di dipendenti pubblici vittime di violenza di genere

Tav 3. – I decreti attuativi approvati

Articolo	Decreti attuativi	Data approvazione in via definitiva	Data entrata in vigore	Check
Art. 21. Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti attuativi	D.Lgs. 10/2016 - Taglialeggi	15/1/2016	29/1/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 7. Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza	D.Lgs. 97/2016 - Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza	16/5/2016	23/6/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 2. Conferenza di servizi	D.Lgs. 127/2016 - Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza dei servizi	15/6/2016	28/7/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 5. Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva (SCIA)	D.Lgs. 126/2016 - Norme in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)	15/6/2016	28/7/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 17. Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	D.Lgs. 116/2016 - Modifiche in materia di licenziamento disciplinare	15/6/2016	13/7/2016 in attesa di correttivo	<input type="checkbox"/>
Art. 8. Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato	D.Lgs. 177/2016 - Razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato	28/7/2016	13/9/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
	D.Lgs. 169/2016 - Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali	28/7/2016	15/9/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 4 Procedimenti amministrativi	Regolamento sull'accelerazione dei procedimenti	28/7/2016	11/11/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 11. Dirigenza pubblica	D.Lgs. 171/2016 - Dirigenza sanitaria	28/7/2016	in attesa di correttivo	<input type="checkbox"/>
Art.1. Carta della cittadinanza digitale	D.Lgs. 179/2016 - Modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale	10/8/2016	14/9/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 18. Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche	D.Lgs. 175/2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica	10/8/2016	23/9/2016 in attesa di correttivo	<input type="checkbox"/>
Art. 20. Riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti	D.Lgs. 174/2016 - Codice di giustizia contabile	10/8/2016	7/10/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 5. Segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso, autorizzazione espressa e comunicazione preventiva (SCIA)	D.Lgs. 222/2016 - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione	24/11/2016	11/12/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 10. Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	Decreto sul riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	24/11/2016	10/12/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 11. Dirigenza pubblica	Decreto sulla disciplina della dirigenza della Repubblica	24/11/2016	Ritirato – delega scaduta	<input type="redtriangle"/>
Art. 13. Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca	Decreto sulla semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca	24/11/2016	10/12/2016	<input checked="" type="checkbox"/>
Art. 16. Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione	Decreto sui servizi pubblici locali	24/11/2016	Ritirato – delega scaduta	<input type="redtriangle"/>
Legenda				
<input type="redtriangle"/> ritirato	<input type="checkbox"/> in attesa di correttivo	<input checked="" type="checkbox"/> approvato		

Tav 4 - I decreti ancora da approvare

Articolo	Decreti attuativi	Data prevista per l'approvazione	Data massima di approvazione	Check
Art. 8. Riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato	Decreto sul Comitato Italiano Paralimpico	28/8/2016	28/2/2017	(P)
	Razionalizzazione della rete organizzativa e la revisione delle competenze delle Prefetture	28/8/2016	28/2/2017	(P)
	Riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali	28/8/2016	28/2/2017	(P)
	La razionalizzazione del Pubblico registro automobilistico (PRA)	28/8/2016	28/2/2017	(P)
Art. 14. Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche	Direttiva definizione di indirizzi e linee guida inerenti promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti	28/8/2016		X
Art. 17. Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche	Testo Unico sul pubblico impiego	28/2/2017	28/2/2017	⌘
Legenda				
(P) in corso/prorogato	X in ritardo	⌘ in corso		

3

L'INDAGINE PANEL PA

Abbiamo chiesto al nostro panel di raccontarci in che modo i decreti attuativi della Madia e l'impianto stesso della riforma potranno impattare sul futuro del Paese, della pubblica amministrazione o semplicemente nell'esercizio del proprio essere, cittadini, lavoratori pubblici o imprese. Poche domande che ci aiutano a testare il polso sul clima, interno alle amministrazioni, in cui la riforma si cala.

Intervistate circa 700 persone, il 78,6% delle quali dipendenti pubblici per chiedergli che ne pensano della riforma: Per 7 su 10 “NON si tratta di una riforma rivoluzionaria negli effetti” e che è troppo centrata sulle norme perché “tutto è affidato a leggi e provvedimenti, ma mancano indirizzi programmatici e atti di gestione”. Tra le pecche della riforma rilevate dal panel anche quella di conferire troppo potere alla politica (67,3%)

Tra i suoi meriti quello di rileggere l’efficienza del Paese come un dovere della PA.

L’effetto sui “grandi mali” del paese sarà prevalentemente “nullo” per alcune questioni addirittura dannoso. Più del 30% risponde che si genererà un effetto “negativo” relativamente al “caos sulle competenze e le responsabilità”, lo “scollamento tra la politica e l’amministrazione”, i “divari territoriali”. Farà bene “all’incertezza di regole e tempi” (per il 35,1%) e permetterà di recuperare il gap di “fiducia tra cittadini, istituzioni e PA”.

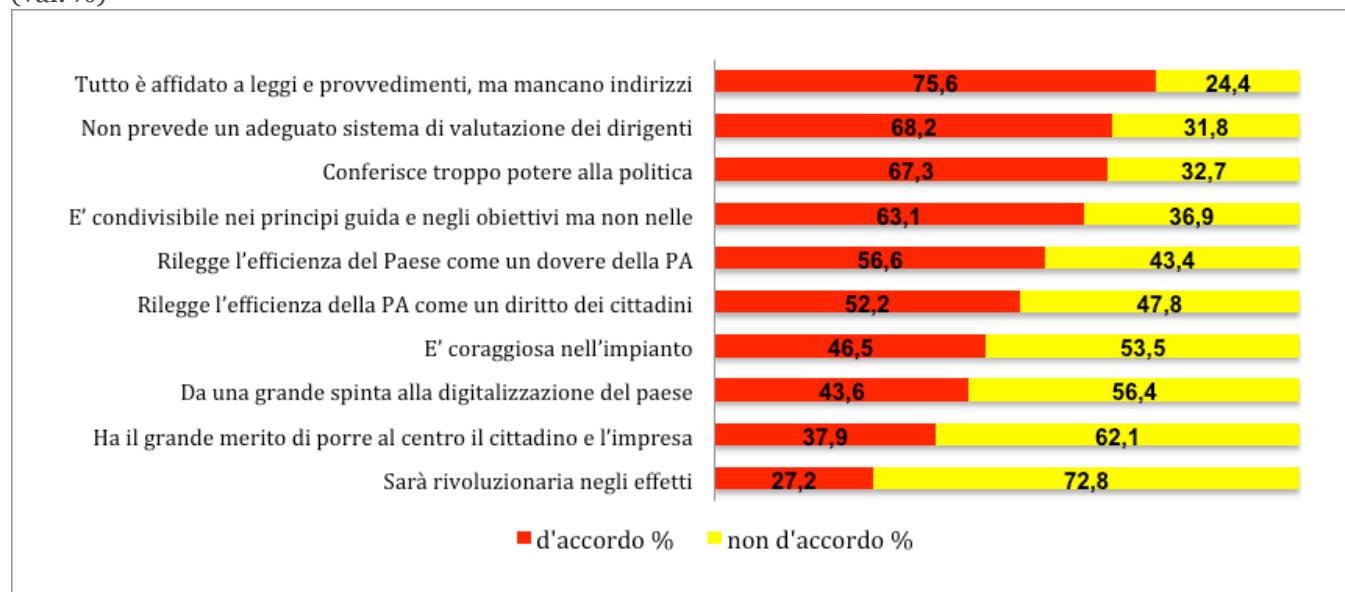
Come cambierà la vita dei cittadini? cambierà in meglio secondo il 31,8% del panel, ma per la maggior parte (49,3%) non cambierà affatto.

I dipendenti pubblici, invece, la vedono proprio nera: per il 40,2% le novità introdotte dalla riforma lo faranno lavorare peggio, per il 37,6% non cambierà nulla.

Tab. 6 - Come valuta il suo grado di conoscenza della riforma Madia? (val.% e v.a.)

	Val. %	V.a
Non ne so nulla	12.8%	85
Ne conosco a grandi linee gli obiettivi	29.7%	197
Conosco bene l’impianto della legge delega ma non ho seguito il percorso di attuazione	6.9%	46
Conosco e seguo solo alcuni degli ambiti della riforma	30.2%	200
Seguo con attenzione il percorso di attuazione e conosco i diversi decreti attuativi	20.4%	135
Totale	100,00%	663
Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016		

Graf. 2. Si trova in accordo o in disaccordo con le seguenti opinioni espresse in merito alla riforma Madia (val. %)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

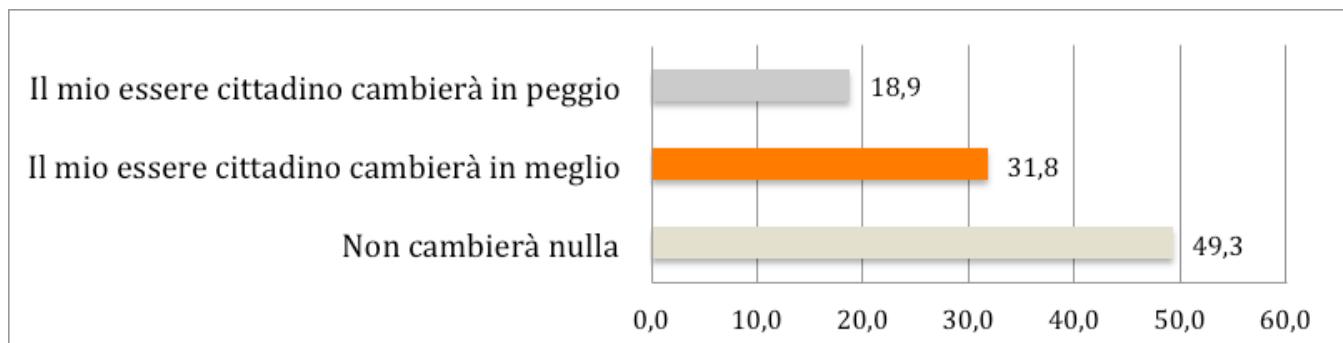
Tab. 7 - Che tipo di effetto avrà la riforma rispetto ai seguenti “mali” del Paese? (val%)

	RIVOLUZIONARIO	POSITIVO	NULLO	NEGATIVO	TOT
Corporativismo	2,9	17,1	51,7	28,2	100
Scollamento tra politica e amministrazione	2,6	18,5	44,8	34,1	100
Divari territoriali	2,6	19,9	45,7	31,8	100
Normativismo	2,2	21,1	47,1	29,6	100
Indebolimento dello stato	2,1	21,5	54,8	21,6	100
Assenza di programmazione	2,8	25,1	44,1	28	100
Caos sulle competenze e le responsabilità	4,3	26,1	32,5	37	100
Negazione dei diritti di cittadinanza	3,5	26,6	52,1	17,8	100
Assenza di valutazione	3,3	26,6	40,5	29,6	100
Spreco di denaro e risorse pubbliche	2,9	28,2	43,9	24,9	100
Corruzione	2,4	28,4	49,3	19,9	100
Sfiducia nelle istituzioni pubbliche e nelle pubbliche amministrazioni	2,2	30,4	38,6	28,7	100
Incertezza di regole e tempi	2,8	35,1	36,2	26	100
Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016					

Tab. 8 - Rispetto a quali dei seguenti obiettivi della legge di riforma reputa siano già evidenti dei miglioramenti? (val. % sul totale dei rispondenti)

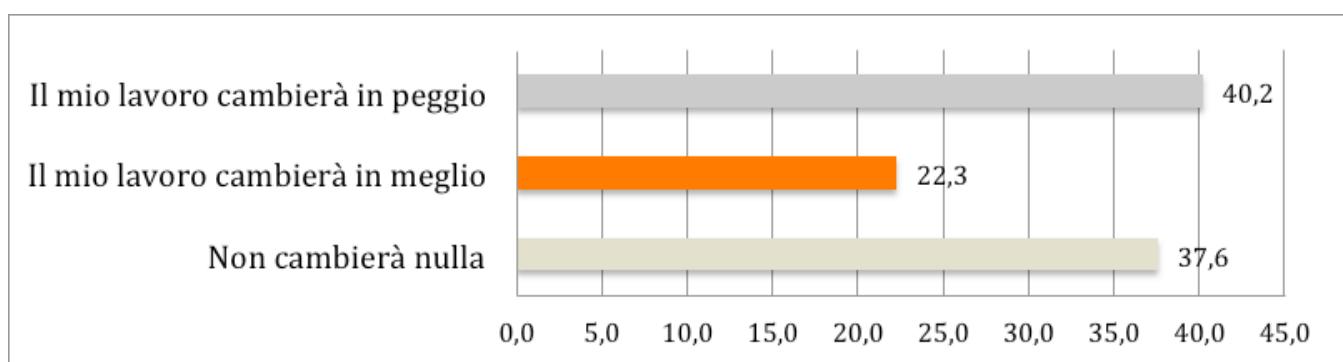
Obiettivi della riforma	Val. %
Non vedo miglioramenti	40,8
Accesso ai dati e ai documenti della Pubblica amministrazione	32,7
Miglioramento della qualità e dell'accesso dei servizi on line	30,6
Tutela dei diritti digitali di cittadini e imprese	19,2
Puntare sugli open data e sulla massima trasparenza dell'azione amministrativa come politica contro la corruzione	16,4
Riduzione del numero e semplificazione normativa delle partecipate	14,2
Introduzione di un sistema di valutazione per la dirigenza pubblica	13,5
Ridefinizione della mission e riduzione delle CCIAA	10,7
Riduzione dei costi della PA	10,4
Certezza di tempi e snellimento delle procedure per le autorizzazioni alle imprese	10,2
Definizione di modalità organizzative più snelle e razionali per la PA, con eliminazione delle duplicazioni	8,7
Valorizzare dei dipendenti pubblici come motore del cambiamento	7,8
Rafforzamento dei meccanismi di flessibilità organizzativa per la conciliazione tra vita e lavoro	5,7
Incremento di efficienza e sburocratizzazione degli enti di ricerca pubblici	4,2
Riforma e razionalizzazione della disciplina dell'avvocatura dello Stato	2,2
Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016	

Graf 3 - Come cittadino come pensa che le riforme introdotte dalla legge delega e dai decreti attuativi modificheranno il suo modo di esercitare i diritti di cittadinanza e i suoi rapporti con la PA? (val.%)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

Graf. 4 – Come impiegato pubblico come pensa che le riforme introdotte dalla legge delega e dai decreti attuativi modificheranno il suo modo di lavorare? (val.%)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

4

A CHE PUNTO SIAMO CON....: VEDIAMO I NUMERI

Attraverso una selezione di dati relativi alle azioni introdotte con alcuni dei decreti attuativi già entrati in vigore, tentiamo una prima mappatura di alcune delle dinamiche già avviate. Facciamo il punto (a dicembre 2016) sullo stato di avanzamento di Spid, domicilio elettronico e Anagrafe nazionale, pagamenti elettronici, riforma delle CCIAA, provvedimenti disciplinari, autorità portuali.

1. La PA digitale

a) SPID - sistema pubblico di identità digitale

In linea con i tempi schedulati nell'agenda per la semplificazione, ma lontano dai traguardi. Gli utenti attuali rappresentano solo un 4,4% di quelli che ci si aspetta tra 12 mesi (436mila su 10 milioni!). Le amministrazioni attive sono meno di 4.000, in poche hanno più di un servizio attivato, nessuna ha ancora fatto una "migrazione" completa dei propri servizi su SPID e l'integrazione di sistemi di autenticazione pre-esistenti sta creando dei problemi

Tab. 9 - SPID: lo stato dell'arte al dicembre 2016

Servizi attivi con SPID	Identity provider	Amministrazioni attive	Identità SPID erogate
4215	4	3.719	436.774

Fonte: Agid, 2016 (aggiornati al 6 dicembre)

b) Domicilio digitale e Anagrafe Nazionale della Popolazione residente

Ad oggi la situazione è la seguente: solo 1 comune sui 26 che avevano avviato la sperimentazione è riuscito dopo 1 anno a sbarcare su ANPR. Da timeline la fase di sperimentazione è chiusa, ma se solo uno su 26 ce l'ha fatta ci si aspetta che ancora per un po' ci dovremo tenere le 8000 anagrafi comunali! Senza ANPR anche il domicilio digitale è senza tetto!

c) Banda ultra larga

Ancora lontani dai traguardi UE2020:

* Per la popolazione connessa a 100 Mbps siamo all' 11% e dobbiamo arrivare al 50%. Dalle previsioni Infratel non si riuscirà ad arrivare all'obiettivo nel 2020.

* Per la popolazione raggiunta a 30 Mbps siamo al 35,4% e dobbiamo arrivare al 100%. Per Infratel questo dato è destinato a raddoppiare nel corso dei prossimi due anni, grazie al mix d'interventi pubblici e privati previsti.



Fonte: Infratel, 2016

d) Pagamenti digitali

Fattura PA. Sono oltre 23.000 le pubbliche amministrazioni centrali e locali soggette a fatturazione elettronica ed a ottobre 2016 queste hanno registrato nell'IndicePA un totale di 56.712 uffici di fatturazione elettronica. Il sistema funziona, la fatturazione elettronica verso la PA si sta assestando e consolidando; la novità per il 2017 è che dal 1° di gennaio il sistema di fatturazione digitale apre alle transazioni tra private.

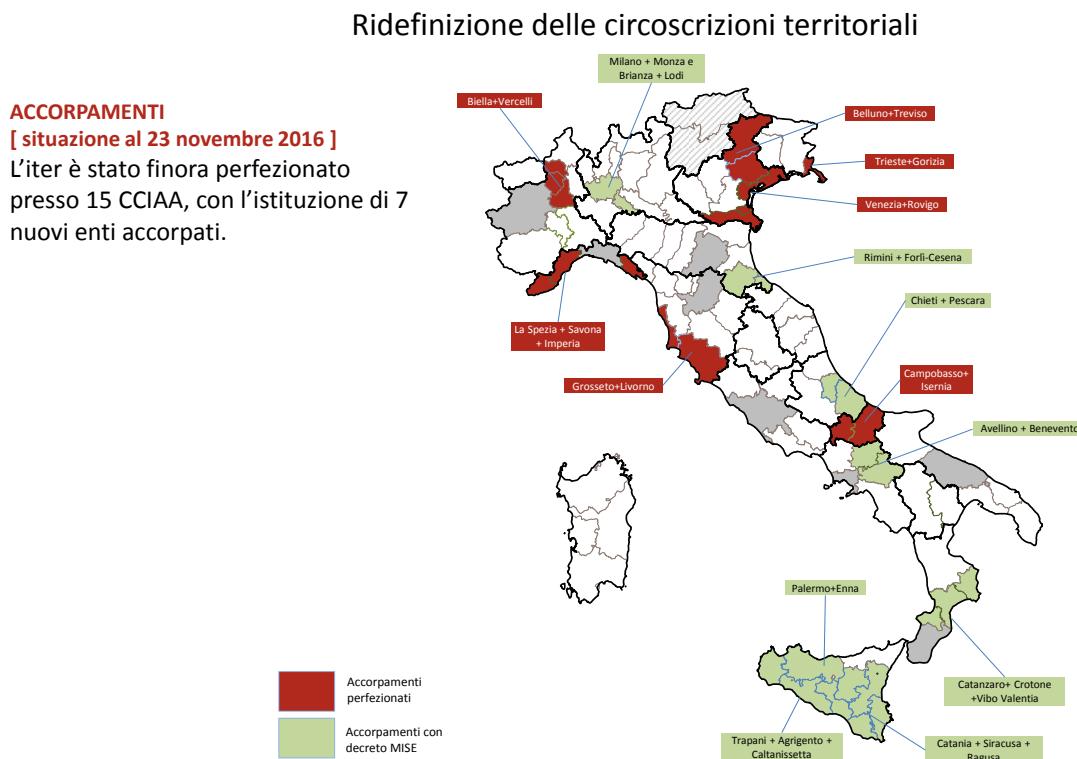
PagoPA. Al ottobre 2016 risultano aderenti al sistema dei pagamenti elettronici 14454 amministrazioni, vale a dire circa il 62% degli Enti censiti sull'IPA alla stessa data (23.327), di questi solo il 67,5% risulta in esercizio e consente il pagamento dei loro servizi tramite pagoPA. Le operazioni di pagamento effettuate tramite pagoPA da luglio 2013 a ottobre 2016 sono state 661.809.

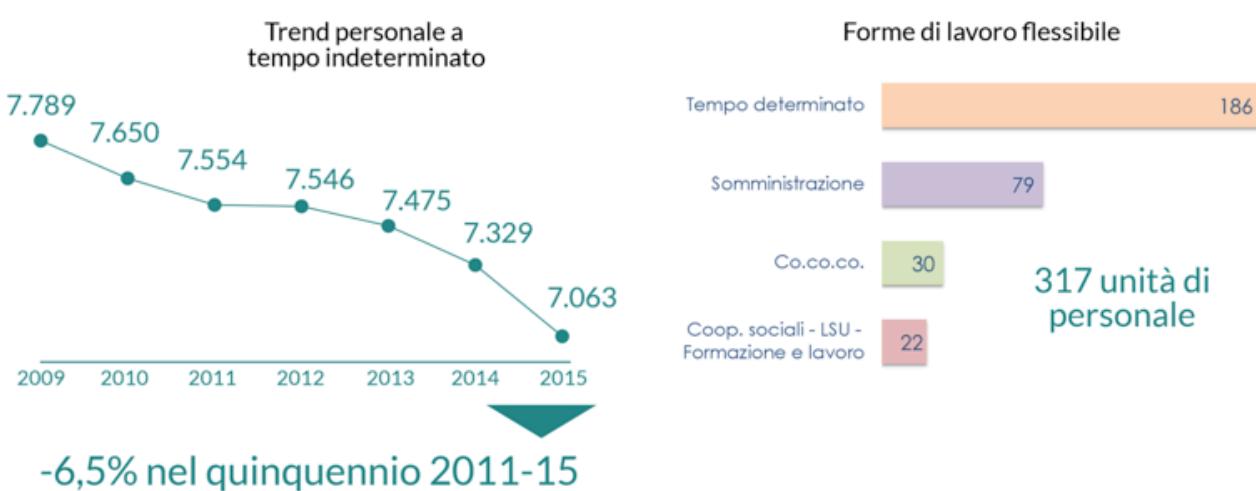
2. La riorganizzazione dell'Amministrazione

a) Camere di commercio

Entrata in vigore dal 10 dicembre il decreto di riordino delle CCIAA prevede che il numero complessivo delle Camere di Commercio si riduca da 105 a 60. Alcuni accorpamenti sono già conclusi: ora le CCIAA sono 97. Ora l'Unioncamere ha 180 giorni per proporre un proprio schema per gli accorpamenti delle CCIAA, la riorganizzazione delle Aziende speciali, il riordino di sedi e immobili e la revisione dell'assetto del personale. Guardando ai numeri relativi al personale: dalle 7.789 unità del 2009 si è passati nel 2015 ad un numero di impiegati a tempo indeterminato pari a 7.063; -6,5% in 5 anni. Più di ogni altra PA.

Fonte: Unioncamere, 2016





Fonte: Unioncamere, Osservatorio Camerale 2016

b) Procedimenti Disciplinari

Ultimo dato disponibile sui provvedimenti disciplinari è del 2014. Anno in cui sono stati presi 227 provvedimenti di licenziamento a seguito di oltre 6.900 procedimenti disciplinari avviati, nei confronti di dipendenti pubblici. Il 37%, è stato licenziato per assenze (ingiustificate o non comunicate per tempo). Il decreto contro i “furbetti del cartellino” vuole sbloccare la disciplina sui procedimenti disciplinari introducendo il procedimento “accelerato” (che si deve concludere in 30 gg e prevede 48 ore per la contestazione dell’addebito). Vedremo i dati relativi al primo trimestre del 2016 se e come daranno ragione al decreto. Speriamo però di non vederli tra due anni!

Tab. 11 – I provvedimenti disciplinari nel 2014. (v.a.)

Amministrazioni	PROCEDIMENTI DISCIPLINARI GEN/DIC 2014			PROVVEDIMENTI ADOTTATI					
	avviati	sospesi per avvio proc. giudiziario	conclusi*	sanzioni minori	sospensioni dal servizio	fino a 10 gg	oltre i 10 giorni	licenziamenti	archiviazione/proscioglimento
Ministeri e Agenzie	1348	229	1119	478	303	156	147	77	261
Enti pubblici vari	304	37	267	147	64	48	16	19	37
Province **	28	8	18	7	2	1	1	0	9
Comuni **	317	41	276	139	45	32	13	2	90
Asl e Aziende Ospedaliere	1088	104	984	408	271	137	134	34	271
Università	154	13	141	38	47	35	12	14	42
Scuole ***	3696	274	3397	1641	602	450	152	81	1073
Totale	6935	706	6202	2858	1334	859	475	227	1783

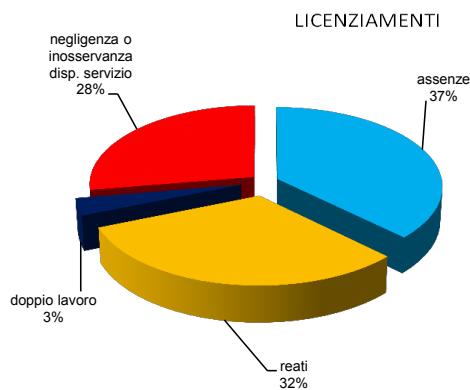
* n. 27 procedimenti non risultano conclusi per mancanza di comunicazione dall’amministrazione di appartenenza

** la trasmissione del dato non è obbligatoria per gli enti territoriali

*** dati relativi ad anno scolastico 2013/2014

Fonte: Ministero della Funzione Pubblica, 2014

Graf. 5– Cause alla base dei licenziamenti nel 2014



c) Le Autorità Portuali

Gli accorpamenti delle Autorità portuali sono in corso, stiamo passando dalle 24 a 15. Stanno arrivando le conferme del Senato alle nomine proposte dal Ministro Delrio, 7 confermati e 1 bocciato. Per i porti siciliani, resta vigente sino al 2019 il vecchio regime delle Autorità portuali.

Fonte: Ministero Funzione Pubblica, 2014

Tav. 6 – Gli accorpamenti e le nomine dei vertici delle Autorità Portuali

Autorità Portuali	Accorpamenti	Nomine del Ministro dei Trasporti	Parere del Senato
Mar Ligure Occidentale con sede a Genova	Genova, Savona, Vado Ligure	Paolo Emilio Signorini	Favorevole - (16/11/2016)
Mar Ligure Orientale con sede a La Spezia	La Spezia, Marina di Carrara	Carla Roncallo	Favorevole - (6/12/2016)
Mar Tirreno Settentrionale con sede a Livorno	Livorno, Piombino, Portoferraio, Rio Marina		
Mar Tirreno Centro-Settentrionale con sede a Civitavecchia	Civitavecchia, Fiumicino, Gaeta	Maria Di Majo	Favorevole - (8/11/2016)
Mar Tirreno Centrale con sede a Napoli	Napoli, Salerno, Castellamare di Stabia	Pietro Spirito	Contrario - (16/11/2016)
Stretto con sede a Gioia Tauro	Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Messina, Milazzo, Tremestieri.		
Mare Di Sardegna con sede a Cagliari	Cagliari, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme, Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale).		
Mare di Sicilia Occidentale con sede a Palermo	Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle, Trapani.	vigente sino al 2019 il vecchio regime delle Autorità portuali	
Mare di Sicilia Orientale con sede ad Augusta	Augusta, Catania	vigente sino al 2019 il vecchio regime delle Autorità portuali	
Mare Adriatico Meridionale con sede a Bari	Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli	Ugo Patroni Griffi	
Mar Ionio con sede a Taranto	Taranto	Sergio Prete	Favorevole - (26/10/2016)
Mare Adriatico Centrale con sede ad Ancona	Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica), Ortona.	Rodolfo Giampieri	Favorevole - (22/11/2016)
Mare Adriatico Centro-Settentrionale con sede a Ravenna	Ravenna	Daniele Rossi	Favorevole - (22/11/2016)
Mare Adriatico Settentrionale con sede a Venezia	Venezia, Chioggia		
Mare Adriatico Orientale con sede a Trieste	Trieste	Zeno D'Agostino	Favorevole - (26/10/2016)

Fonte: Elaborazione FPA su dati Senato