



# 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.



# 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")<br>Centralistica e frammentata   | Orientata a costruire "valore pubblico" e all'efficacia delle politiche pubbliche.<br>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"> <li>Non basata sulle prassi reali con le quali le strutture operative operano ma su evidenze meramente formali;</li> <li>Senza un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma;</li> <li>I cittadini e le loro istanze sono tenuti fuori;</li> <li>Nessuno spazio alla sperimentazione.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Basata su dati puntuali e finalizzati (data driven decision), consultazioni, ascolto e sull'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma</li> <li>Basata sull'analisi dei comportamenti in atto nelle strutture di base</li> <li>Ruolo della dirigenza e del personale funzionale ad impostare le nuove soluzioni e a verificarne la fattibilità.</li> <li>Il cittadino è attore a tutti gli effetti e portatore di soluzioni</li> <li>La sperimentazione è centrale e viene prima della norma</li> </ul>  |
| 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"> <li>Forte <i>commitment</i> del vertice politico e gestionale a livello centrale</li> <li>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.</li> </ul>   |
| 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"> <li>Logica top down e basata su adempimenti</li> <li>Obiettivi politico-amministrativi e produttivi non declinati sul livello operativo e applicati a livello locale in maniera pedissequa e guidata dal centro.</li> <li>Gestione economica delle P.A. disallineata dalle politiche di riforma</li> <li>Strumenti a supporto assenti o comunque poco mirati e non pianificati</li> <li>Atteggiamento del personale e della dirigenza rigido, resistente, conservativo, difensivo</li> <li>Uniformità nell'applicazione a tutte le amministrazioni considerate tutte uguali</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Logica ricorsiva e bottom up</li> <li>Dirigenza pubblica come attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso</li> <li>Strade applicative a geometria variabile</li> <li>Robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione...)</li> <li>Risorse economiche adeguate e programmate.</li> <li>Strumenti efficaci di feedback per consentire aggiustamenti omeostatici</li> <li>Rispetto delle diversità, delle autonomie, della proporzionalità</li> </ul> |
| Valutazione  | Funzionale a misurare l'output, ossia il grado di attuazione (formale) delle norme  | Funzionale a identificare gli outcom, 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          |
| <b>Totale</b>                              | <b>3,4</b>          | <b>1,0</b>  | <b>2,4</b>   | <b>6,3</b>           | <b>2,7</b>  | <b>3,6</b>   |
| <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

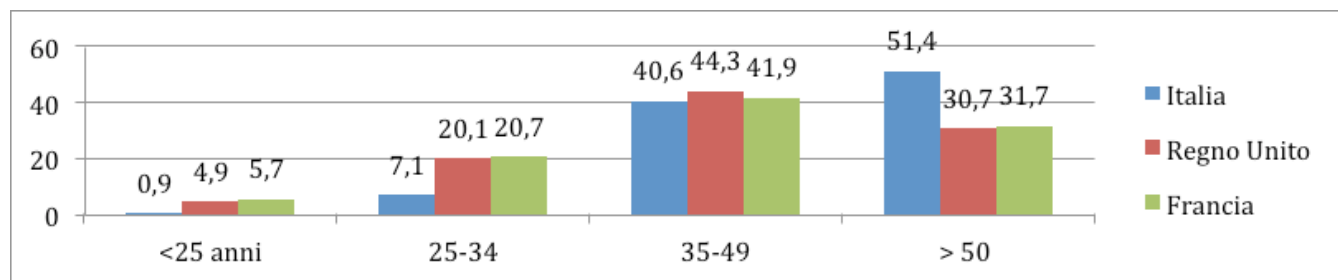
La PA che deve innovare il Paese soffre di disfunzioni croniche che nessuna riforma è riuscita ancora ad intaccare. Così gli impiegati pubblici sono troppo vecchi, poco qualificati, mal distribuiti, pagati in modo troppo difforme e con troppi dirigenti. L'impatto della riforma Madia in questo senso è 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 | Occupati nella PA sul totale degli occupati |
|--|-------------------|---|
|  | v.a. (migliaia)   | %   |
| 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.

## 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.<br>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                         | ✓     |
| 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                         | ✓     |
| 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                         | ✓     |
| 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                         | ✓     |
| 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 | ✗     |
| 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                         | ✓     |
|  | D.Lgs. 169/2016 - Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali | 28/7/2016                           | 15/9/2016                         | ✓     |
| Art. 4 Procedimenti amministrativi   | Regolamento sull'accelerazione dei procedimenti   | 28/7/2016                           | 11/11/2016                        | ✓     |
| Art. 11. Dirigenza pubblica  | D.Lgs. 171/2016 - Dirigenza sanitaria   | 28/7/2016                           | in attesa di correttivo           | ✗     |
| Art.1. Carta della cittadinanza digitale   | D.Lgs. 179/2016 - Modifica e integrazione del codice dell'amministrazione digitale  | 10/8/2016                           | 14/9/2016                         | ✓     |
| 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 | ✗     |
| 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                         | ✓     |
| 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                        | ✓     |
| 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                          | 10/12/201                         | ✓     |
| Art. 11. Dirigenza pubblica  | Decreto sulla disciplina della dirigenza della Repubblica   | 24/11/2016                          | Ritirato – delega scaduta         | ▲     |
| 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                        | ✓     |
| 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         | ▲     |
| <b>Legenda</b>   |   |                                     |                                   |       |
| ▲ ritirato   | ✗ in attesa di correttivo   | ✓ 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                    | Ⓟ     |
|   | Razionalizzazione della rete organizzativa e la revisione delle competenze delle Prefetture   | 28/8/2016                        | 28/2/2017                    | Ⓟ     |
|   | Riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali   | 28/8/2016                        | 28/2/2017                    | Ⓟ     |
|   | La razionalizzazione del Pubblico registro automobilistico (PRA)  | 28/8/2016                        | 28/2/2017                    | Ⓟ     |
| 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                        |                              | ✗     |
| Art. 17. Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche         | Testo Unico sul pubblico impiego  | 28/2/2017                        | 28/2/2017                    | ⌘     |
| <b>Legenda</b>  |   |                                  |                              |       |
| Ⓟ in corso/prorogato  | ✗ in ritardo  | ⌘ in corso                       |                              |       |

## 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”.

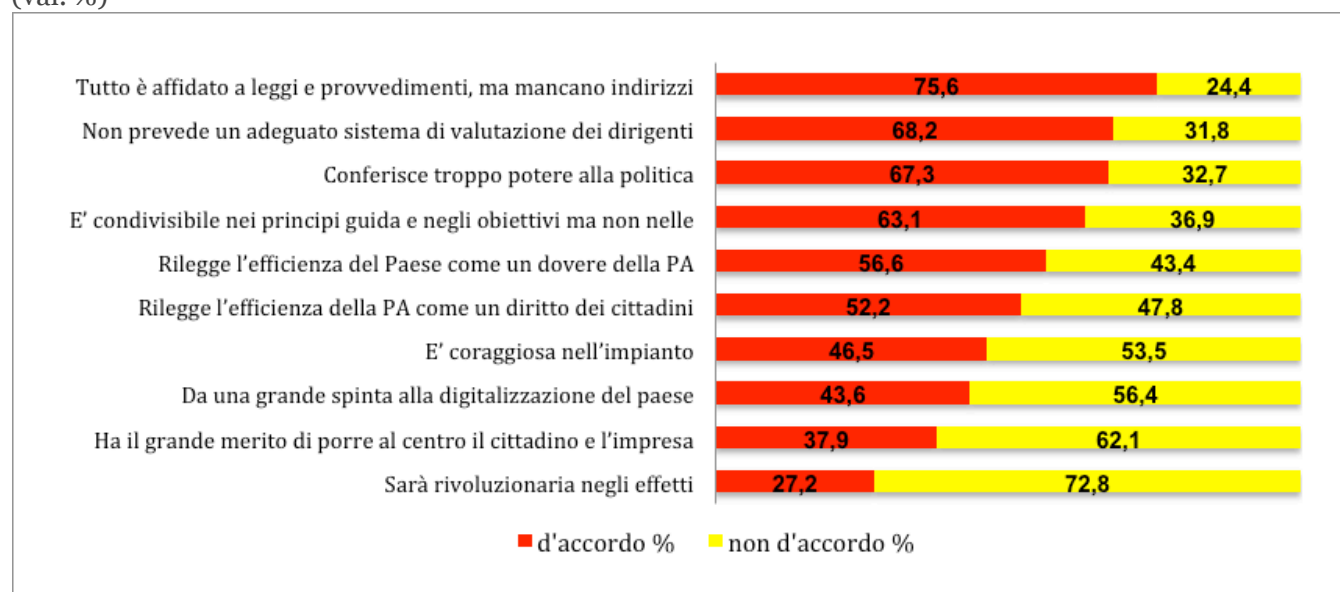
Come cambierà la vita dei cittadini? cambierà in meglio secondo il 31,8% del panel, ma per la maggior parte (49,3%) non cambierà affatto.

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%)

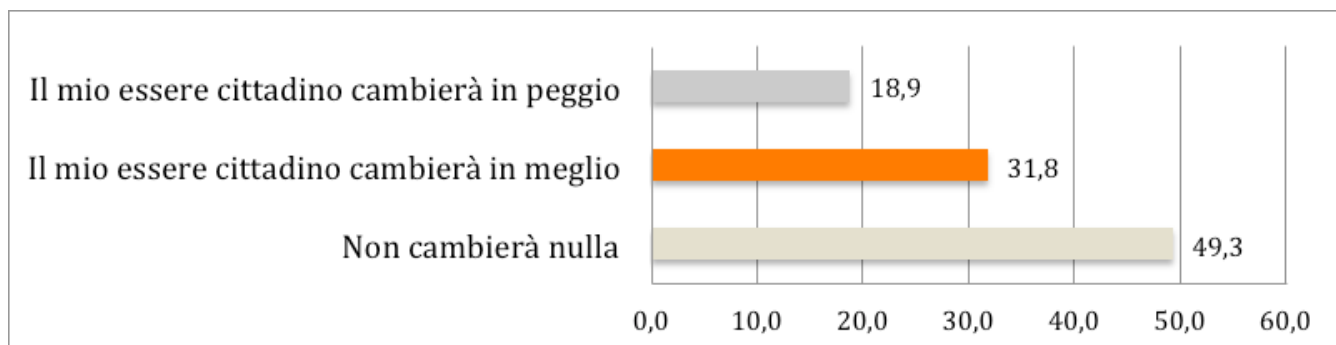
|  | RIVOLUZIONARIO | POSITIVO | NULLO | NEGATIVO | TOT |
|--|----------------|----------|-------|----------|-----|
| Corporativismo   | 2,9            | 17,1     | 51,7  | 28,2     | 100 |
| Scollamento tra politica e amministrazione                             | 2,6            | 18,5     | 44,8  | 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   |        |

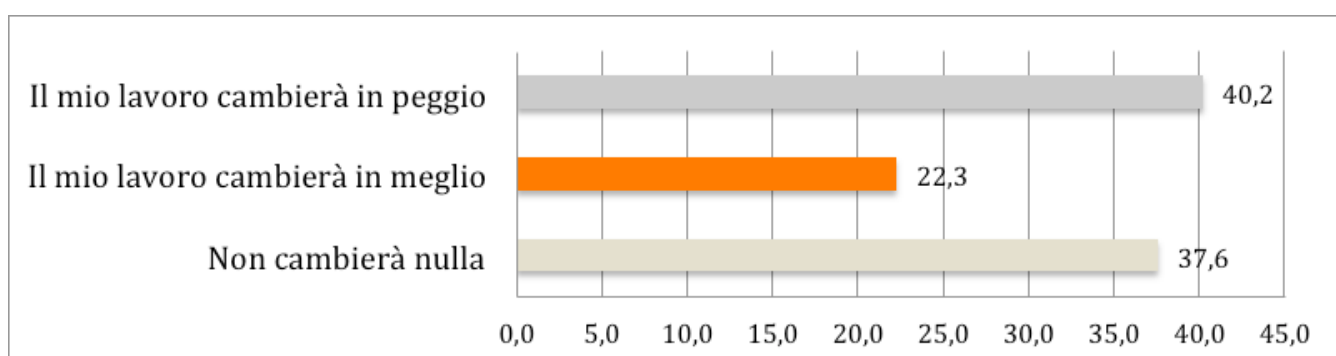


Graf 3 - Come cittadino come pensa che le riforme introdotte dalla legge delega e dai decreti attuativi modificheranno il suo modo di esercitare i diritti di cittadinanza e i suoi rapporti con la PA? (val.%)



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

## 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.

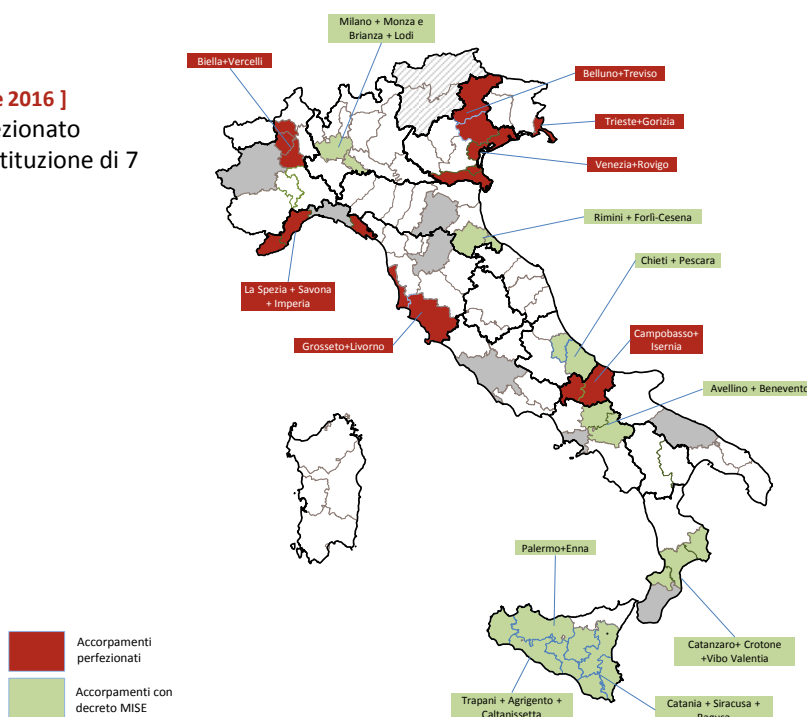
Fonte: Unioncamere, 2016

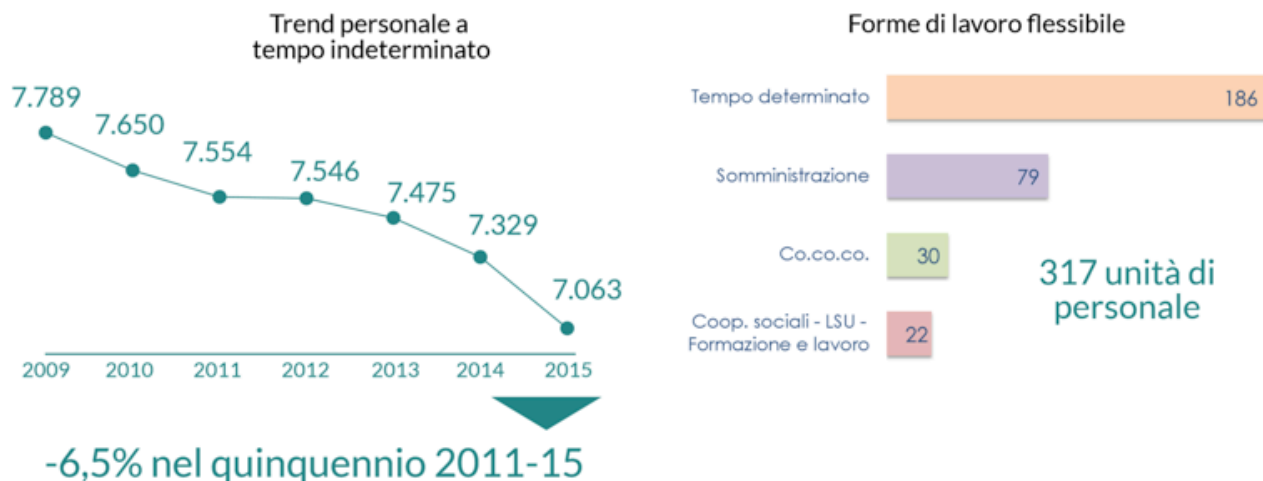
#### Ridefinizione delle circoscrizioni territoriali

##### ACCORPAMENTI

[ situazione al 23 novembre 2016 ]

L'iter è stato finora perfezionato presso 15 CCIAA, con l'istituzione di 7 nuovi enti accorpati.





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                          |
| <b>Totale</b>             | <b>6935</b>                            | <b>706</b>                          | <b>6202</b> | <b>2858</b>            | <b>1334</b>              | <b>859</b>   | <b>475</b>        | <b>227</b>    | <b>1783</b>                   |

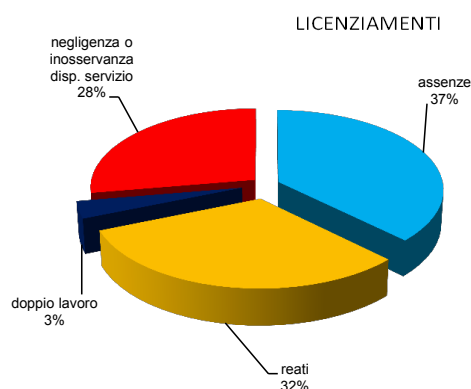
\* n. 27 procedimenti non risultano conclusi per mancanza di comunicazione dall'amministrazione di appartenenza

\*\* 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, Portofino-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