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

La riforma Madia vista da quattro prospettive di analisi

DIGITAL 360 | Group

Dicembre 2016. FPA - Collana Ricerche
L’indagine è stata coordinata da Carlo Mochi Sismondi e curata da Valentina Piersanti

INDICE

Guida alla lettura....3

1. Un quarto di secolo alla ricerca del cambiamento mancato....4
1.1 Perchè dobbiamo fare le riforme....5
1.2 Cronologia di un cambiamento mancato....7
1.3 Perchè le riforme non hanno funzionato....9
1.4 Cosa succederebbe se le riforme funzionassero....13
1.5 Lo stato di salute della PA che deve innovare il Paese....18

2. Un anno di riforma Madia....24
2.1 Cosa è successo, cosa deve succedere e cosa non succederà....25

3. L'indagine Panel PA: un'amministrazione efficiente, efficace e trasparente....31
3.1 Luci e ombre della riforma Madia viste da cittadini e dipendenti pubblici....32

4. A che punto siamo con...: vediamo i numeri....38
4.1 La PA digitale....39
4.2 La riorganizzazione dell'amministrazione....47

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 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 quali pochi freni sono riusciti a mettere gli interventi riformatori.

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

La lettura che vi proponiamo 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 alle criticità rimaste aperte nei trascorsi cicli di riforma. Lo abbiamo fatto per capire se, 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, seppur parziale, 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

UN QUARTO DI SECOLO ALLA RICERCA DEL CAMBIAMENTO MANCATO

Ci è sembrato centrale buttare lo sguardo indietro, guardare agli errori del passato e alle criticità rimaste aperte nei trascorsi cicli di riforma. Lo abbiamo fatto per capire se, 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?

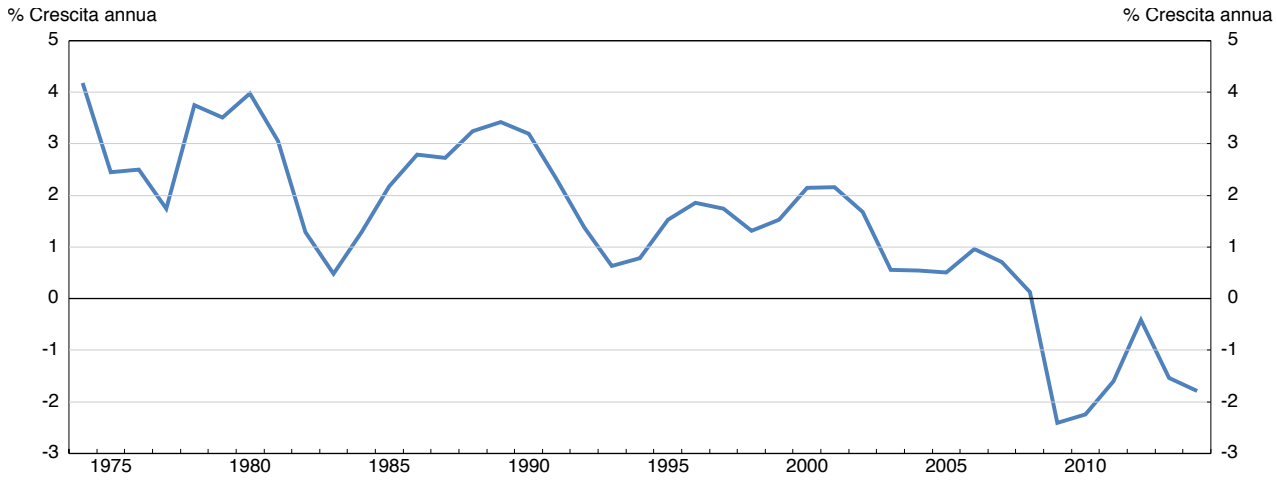
SEZIONE 1

PERCHE' DOBBIAMO FARE LE RIFORME?

Dobbiamo fare le riforme perché siamo indietro e fermi.

Ce lo dicono i dati sulla crescita. La curva di crescita annua del PIL pro capite disegna lo skyline di un paese che non ce la fa. Nel quale, il persistere di una situazione di ristagno dell'economia - unitamente al divenire più fragili di alcuni degli asset culturali e sociali – sta deteriorando molti ambiti del benessere: l'istruzione e le competenze, l'occupazione, il reddito, l'abitazione, ecc.

Graf. 1 - La crescita annua del PIL pro-capite, media mobile su 3 anni (var. %)



Fonte: OECD Economic Outlook 2015

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

Per l'Ocse che, con i suoi indicatori "Better life", classifica i paesi in base allo loro capacità di garantire ai propri cittadini un buon livello di qualità della vita noi siamo piuttosto arretrati ancora nel 2016. Su cinque delle undici dimensioni prese in considerazione dall'indice che misura il livello del benessere in 38 paesi del mondo siamo nel blocco finale: sotto la trentesima posizione per occupazione, ambiente, istruzione, sicurezza e soddisfazione. Ci troviamo, invece, tra la trentesima e la decima posizione per abitazione, relazioni sociali, reddito, impegno civile. Varchiamo la soglia della top ten solo per la dimensione salute.

Dobbiamo dunque fare le riforme per incrementare la qualità della vita nei nostri territori.

Dobbiamo fare le riforme perché, allo stato attuale, con questo sistema di regole, con l'attuale assetto istituziona-

le, con la PA concepita così come è ora, non siamo in grado di invertire significativamente la tendenza all'immobilismo.

Dietro agli indicatori sul benessere ci sono problemi strutturali che non sono stati efficacemente affrontati nel passato proprio perché il quadro istituzionale esistente non consentiva di portare avanti le riforme strutturali, ed in particolare a causa dell'instabilità politica e della scarsa capacità amministrativa. Questo nel migliore dei casi ha generato fenomeni di stallo, di mancata crescita, di mancata innovazione, in altri casi ha portato a degrado e impoverimento.

Consumiamo risorse e non generiamo valore pubblico (e neppure privato); non abilitiamo il paese allo sviluppo e erodiamo fiducia. L'elemento senza il quale il cambiamento si impianta sulle sabbie mobili e diviene impossibile.

SEZIONE 2

CRONOLOGIA DI UN CAMBIAMENTO MANCATO

Sono passati oltre 25 anni dalla legge 241 del 1990 che aveva introdotto nuovi principi relativi a quello che era considerato il principale "prodotto" delle amministrazioni pubbliche: il procedimento amministrativo. La legge 241/90 disegna una riforma che si completa con un'altra legge di principio relativa all'ordinamento delle autonomie locali, la 142/90 e con il decreto legislativo 29 del 1993 che tenta di valorizzare il ruolo del dirigente pubblico separando con nettezza le funzioni, quindi le responsabilità, delle figure politiche e delle figure dirigenziali.

Gli anni '90 sono quelli in cui si entra nell'ottica che l'amministrazione pubblica è al servizio dei cittadini. Da qui un importante lavoro, anche culturale, sui temi della qualità dei servizi e sulla definizione di Carte dei servizi che riguardarono, in particolare, la sanità e la scuola.

La rivoluzione fu quella di inserire nella cultura amministrativa, burocratica e autoreferenziale, i principi di efficacia ed efficienza così distanti da quella cultura da non essere immediatamente compresi e, di conseguenza, adeguatamente inseriti nei processi organizzativi.

Questa è stata la prima grande riforma guidata, in particolare, dal Ministro Cassese.

A questa riforma segue quella guidata dal Ministro Bassanini che, nel solco della precedente, rafforza il concetto di semplificazione delle procedure amministrative, quello della trasparenza e, soprattutto, introduce il principio di sussidiarietà definendo un modello che decentra e affida ai comuni, enti di prossimità, la responsabilità di tutte le azioni amministrative affidando agli enti di livello superiore ruoli di coordinamento e supporto. In questa fase è stata modificato anche il Titolo V della Costituzione consolidando il principio di autonomia degli enti locali e il principio di sussidiarietà anche orizzontale.

Questo grande cambiamento nel ruolo degli enti pubblici ha generato una grave difficoltà nella definizione dei confini dell'azione amministrativa e dei ruoli effettivi degli enti. La realizzazione di questo grande cambiamento si è scontrata, quindi, con la confusione generata da un cambio di modello molto forte che non è stato accompagnato nella sua attuazione concreta.

La terza riforma rilevante è quella del Ministro Brunetta che nel 2009 cerca nuovamente di migliorare l'efficienza, la trasparenza e la produttività delle amministrazioni pubbliche, enfatizzando la necessità di avere servizi pubblici di qualità ed un alto livello di performance organizzativa e individuale.

Tra la seconda e la terza riforma sono passati quasi 10 anni, nei quali l'unico passaggio rilevante rispetto ai processi di riforma non ha natura normativa ma progettuale. Si tratta di un Programma nazionale di supporto al cambiamento che il Dipartimento della Funzione Pubblica ha seguito per circa 5 anni coinvolgendo migliaia di amministrazioni pubbliche, lavorando alla creazione, diffusione e valorizzazione del know how e delle competenze di dirigenti e funzionari. Il limite di questo Programma è stato quello di non avere un'intestazione politica forte: a poca distanza dall'avvio del Programma il Ministro cambia e i successori non svolgono un ruolo forte all'interno dei governi.

La quarta riforma è quella che stiamo vivendo. Avviata nel Governo Renzi con l'approvazione della legge delega 124/2015, che prende il nome dal Ministro Madia che l'ha sottoscritta e che la traghetterà, almeno per la conclusione della fase di approvazione dei decreti attuativi, nell'attuale governo Gentiloni.

A contarli bene gli anni sono 26, i Governi 18, le legislature 8 e 15 sono i diversi Ministri della Funzione Pubblica. Abbiamo superato i 15 interventi legislativi e quello che è certo è che tutti hanno avuto il sicuro effetto di introdurre principi di riferimento e possibili idee di cambiamento senza, tuttavia, riuscire a cambiare significativamente il funzionamento del loro destinatario ultimo: la PA.

Tav. 1 - Cronologia del cambiamento mancato – Le stagioni di riforma dell'ultimo quarto di secolo

Legislatura	Governo	Ministri della Funzione Pubblica	Anno	Interventi di riforma
X	Andreotti VI	Gaspari	1990	Legge 241/90 su semplificazione amministrativa e diritto di accesso (trasparenza)
XI	Andreotti VII	Gaspari	1992	Legge delega n. 421/1992 e con la successiva decretazione delegata
XI	Ciampi	Cassese	1993	Legge 537/1993 "Interventi correttivi di finanza pubblica"
XI	Amato I	Cassese	1993	Dlgs 29/1993 "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego" Dlgs 39/1993 decreti legislativi "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche"
XII	Dini	Frattini	1995	DPCM giugno 1995: Carta dei Servizi - Definizione e comunicazione al pubblico degli standard di prestazione delle organizzazioni che erogano servizi dello Stato
XIII	Prodi I	Bassanini	1997	Legge 59 /97 detta Bassanini: "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"
XIII	Prodi I	Bassanini	1997	Legge 127/1997 - Bassanini bis
XIII	Prodi I	Bassanini	1998	Dlgs 112 /98 – Applicativo della Legge Bassanini
XIII	Prodi I	Bassanini	1998	Legge 191/98 – Bassanini ter
XIII	D'Alema II	Bassanini	1999	DPR 275/99 - Bassanini Quater
XIV	Berlusconi II	Frattini	2001	Legge Costituzionale 3/01 "La riforma del titolo V"
XIV	Berlusconi II	Frattini	2001	Dlgs 165/2001 " Norme generali sull'ordinamento *del* lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"
XIV	Berlusconi II	Frattini	2002	Legge 145/2002 "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato"
XVI	Berlusconi IV	Brunetta	2009	Dlgs 150/2009 "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"
XVI	Monti	Patroni Griffi	2013	Dlgs 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"
XVII	Renzi	Madia	2015	Legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 e decreti attuativi

SEZIONE 3

PERCHÉ LE RIFORME NON HANNO FUNZIONATO

Le stagioni di riforma dell'ultimo quarto di secolo condividono principi ispiratori, obiettivi e purtroppo anche un'immensa debolezza nella fase d'implementazione e in quella di verifica. Con il risultato di trovarsi, oggi, ancora aperte tante, troppe, situazioni critiche, ma soprattutto di aver alimentato il perverso circolo vizioso: definizione della norma – basso o nullo grado d'implementazione – effetti in contraddittori rispetto ai principi alla base dell'intervento riformatore - burocrazia difensiva – perdita di consenso – nuovo governo – nuova norma…

Guardando indietro alla ricerca delle ragioni dei mancati traguardi degli interventi di governo proviamo a organizzare in maniera schematica, almeno quella parte delle ragioni di natura processuale e "di metodo" per cui dalle riforme non si è riusciti a far derivare cambiamenti.

Perdente, in primis, è stata la scelta di operare in un contesto nel quale c'era (e c'è) necessità di agire politiche pubbliche multilivello partendo dalle norme, privilegiando lo strumento legislativo rispetto a una più vasta gamma di interventi e, in alcuni casi, come unico ingrediente.

Alla base di questa scelta, senz'altro, una **visione della PA** tutta tesa alla razionalizzazione, all'efficientamento. Una visione stabilita al centro e trasferita alle strutture decentrate e alle autonomie regionali e locali. Ma la burocrazia, così come l'elefantiasi di alcune amministrazioni o la ridondanza delle competenze, o ancora, il non raggiungimento di standard minimi di servizio ecc., non si asfaltano con le norme perché sono agganciate a problematiche di natura culturale. E' difficile pensare che siano le norme a impedire agli eletti e alle pubbliche amministrazioni di scegliere la totale trasparenza, di stabilire obiettivi condivisi di outcome, di innovarsi, di capacitarsi a rispondere a bisogni nuovi di cittadini e imprese.

Ragione per cui, se l'obiettivo è quello di ridisegnare il pubblico, è necessario primariamente lavorare su un cambiamento di natura culturale che deve partire da una nuova idea della PA orientata al servizio e alla ricerca del bene comune. Si tratta di costruire una nuova "vision del servizio pubblico" oltre ad una "mission innovativa", dalla quale ciascuna amministrazione possa far derivare ogni sua azione.

Una vision in grado di innovare l'idea stessa del ruolo strategico svolto quotidianamente per il Paese dal sistema integrato delle pubbliche amministrazioni, dai propri dirigenti e dagli operatori.

Altro anello debole delle riforme della PA del recente passato è quello della modalità con la quale sono stati **circoscritti e definiti i problemi e individuate le soluzioni** le cui grandi pecche sono:

- il non tenere in considerazione le prassi reali con le quali le strutture operative operano;
- basarsi su evidenze meramente formali;
- assegnare ai dirigenti e agli operatori pubblici un ruolo passivo;
- non ripartire da un'analisi delle criticità dei precedenti tentativi di riforma;
- tener fuori i cittadini e le loro istanze;
- non lasciare alcuno spazio alla sperimentazione.

Tav. 2 – 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	• 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.	• 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.	• Forte *commitment* 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	• 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	• 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 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

Questo scollamento, nella delicata fase "gestazionale", tanto dagli attori chiamati a implementare le nuove soluzioni definite quanto da quelli che ne beneficeranno, si acuisce nel momento in cui il **processo decisionale** viene gestito dal centro e calato dall'alto. Si cristallizza nella norma e si paga nella fase di implementazione con una moneta che ben conosciamo: la resistenza al cambiamento.

La capacità di esercitare una nuova leadership, forte e partecipativa, e quella di fare leva sull'importante sforzo di concertazione istituzionale per passare nella fase operativa ad una reale logica collaborativa e integrativa, rappresentano due delle sfide più ambiziose per il nuovo ciclo di riforma.

E necessario inoltre guardare ai processi di riforma con una prospettiva pluriennale in termini tanto di programmi a supporto quanto di risorse per garantirne l'esecuzione. Nessun obiettivo di politica pubblica può essere gestito se non su tempi medio-lunghi (5 – 10 anni). Per conseguire risultati stabili una riforma di questo genere ha bisogno di più di una legislatura. E' necessario scendere dalla giostra della produzione normativa e assumersi – a tutti i livelli di governo – l'onere e la responsabilità di strutturare robusti programmi d'implementazione.

Anche se si partisse dalla migliore delle leggi possibili la fase di implementazione sarebbe comunque estremamente complessa con questa impostazione. Calare strumenti regolativi dirigistici e di tipo top down su quello che Giuseppe de Rita chiamava, qualche anno fa, il "corpaccione della PA" necessita nella fase di implementazione di un enorme sforzo fatto di capacità di:

- creare le condizioni affinché ciascuna amministrazione sia in grado di elaborare una propria modalità tecnica e uno specifico percorso politico-culturale il più possibile concertato tra gli attori interessati per il raggiungimento degli obiettivi previsti nella riforma;
- porre al centro del cambiamento la dirigenza pubblica, l'attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso;
- tracciare strade applicative a geometria variabile e comunque rispettose delle diversità che caratterizzano i vari territori;
- metter in campo robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione…);
- sostenere il tempo lungo che passa dalla definizione della norma alla produzione del cambiamento, attraverso risorse economiche adeguate e programmate;
- dotare le amministrazioni della strumentazione tecnica che dovrebbe accompagnare e sostenere la concreta applicazione delle disposizioni normative da parte del personale.

Senza questo sforzo nella fase in cui le norme devono tradursi in mutamenti anche il migliore degli impianti normativi si impiglia, senza possibilità di scampo, nel basso (e mortificato) grado di motivazione e "cultura del cambiamento" di chi è chiamato ad applicare nella quotidianità l'azione riformatrice. Produce risultati che non necessariamente collimano con le esigenze a cui le singole amministrazioni sono chiamate a far fronte e non è in grado di tenere sotto controllo le conseguenze che possono essere generate nelle fasi di attuazione.

Il punto di Osservazione dei processi di innovazione da cui da anni guardiamo la PA, ci trova fermi nel dire che, proprio nel momento in cui la fiducia dei cittadini nei confronti di amministrazioni e istituzioni è ai suoi minimi storici, è importante sperimentare e sostenere nuove forme di collaborazione, nuovi modelli di amministrazione che vedono protagonisti i territori e che noi proponiamo si fondino sulle "quattro E" che stiamo applicando nei diversi percorsi di innovazione e che sono diventate strumento operativo per sostenere il cambiamento:

- **Endorsement**, nel senso di costruire e rafforzare la volontà politica, sollecitando la classe politica e amministrativa di vertice a svolgere un ruolo attivo nel supporto dei processi di innovazione, a fare propri approcci nuovi nel rapporto tra governanti e cittadini, a sostenere i fenomeni emergenti collegandoli alla propria agenda politica.
- **Engagement,** per promuovere la cultura della partecipazione e il coinvolgimento reale dei cittadini e degli attori (interessati e destinatari) nei processi di innovazione. Aprire al dibattito pubblico, alla consultazione collettiva, alla condivisione di strategie e azioni per rispondere in maniera efficace ai bisogni e alle esigenze del territorio.
- **Empowerment**, per fornire agli operatori della PA momenti di formazione interna e occasioni di presa di coscienza della propria mission specifica. Sviluppare competenze e strumenti per fare innovazione. Creare le condizioni (capacity building) affinché si diffondano all'interno delle Amministrazioni la cultura dell'innovazione e le pratiche collegate.
- **Enforcement**, così da adottare misure specifiche e puntuali per dare effettiva attuazione agli approcci innovativi. Meno norme, più manuali, più reti, più confronto e valutazione reale.

Uno strumento operativo a supporto del necessario cambio di paradigma per passare dall'idea di uno Stato provvidente che autorizza (lo Stato regolatore), produce (lo Stato produttore), assiste (il Welfare State) ad uno Stato partner che si muove in un concetto di rete, che detiene la funzione di stimolo dell'intelligenza collettiva, che sostiene, dove necessario guida e abilita, la società verso la transizione ad un modello collaborativo.

SEZIONE 4

COSA SUCCEDEREBBE SE LE RIFORME FUNZIONASSERO

Partendo dall'ipotesi che le riforme in atto, abbiano attuazione piena e rapida e che gli obiettivi in queste indicati si tradurranno in cambiamenti significativi guardiamo cosa succederebbe alla situazione socio-economica del Paese. Per farlo non possiamo non partire dalle stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali, contenute nel Documento di Economia e Finanza 2016 (DEF).

Le valutazioni di impatto del Governo, prendono in considerazione le riforme più recenti (già varate o in corso di approvazione all'aprile 2016), e ne simulano, attraverso l'applicazione di modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze, l'effetto sulle principali variabili macroeconomiche.

L'impatto degli interventi di riforma, consiste in un incremento del Pil, rispetto allo scenario di base, pari al 2,2 per cento nel 2020 e al 3,4 per cento nel 2025. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari all' 8,2 per cento.

Tab.2. Effetti macroeconomici totali delle riforme (scostamenti % su scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	2,2	3,4	8,2
Consumi	2,7	4,2	6,3
Investimenti	3,3	4,8	11,5
Occupazione	1,5	2,1	3,7

FONTE: DEF, 2016

A pesare di più sulla crescita del PIL stimata nel DEF saranno sul lungo periodo saranno nell'ordine: la riforma dell'istruzione, quella del mercato del lavoro e con una stima del 1,2% gli interventi previsti per il rilancio della pubblica amministrazione e della competitività.

Tab. 3 - Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area di intervento (scostamenti % su scenario base)

	2020	2025	LUNGO PERIODO
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavor	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift (totale)	0,2	0,2	0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,3	0,0
Crediti deteriorati e procedure fallimentari	0,2	-	-
Finanza per la crescita	0,2	0,4	1,0
Totale	**2,2**	**3,4**	**8,2**

FONTE: DEF, 2016

Ancora più ottimista l'Ocse che, nelle stime del febbraio 2015, aveva valutato un aumento del PIL del 3,4% già nel corso dei prossimi 5 anni, con una crescita media annua dello 0,7%, stimando anche che, nello stesso periodo, saranno creati 340.000 posti di lavoro in più e la produttività crescerà di 2,4 punti percentuali rispetto allo scenario base.

Tab. 4 - Impatto delle riforme sul livello del PIL, dell'occupazione e della produttività nel medio e nel lungo termine

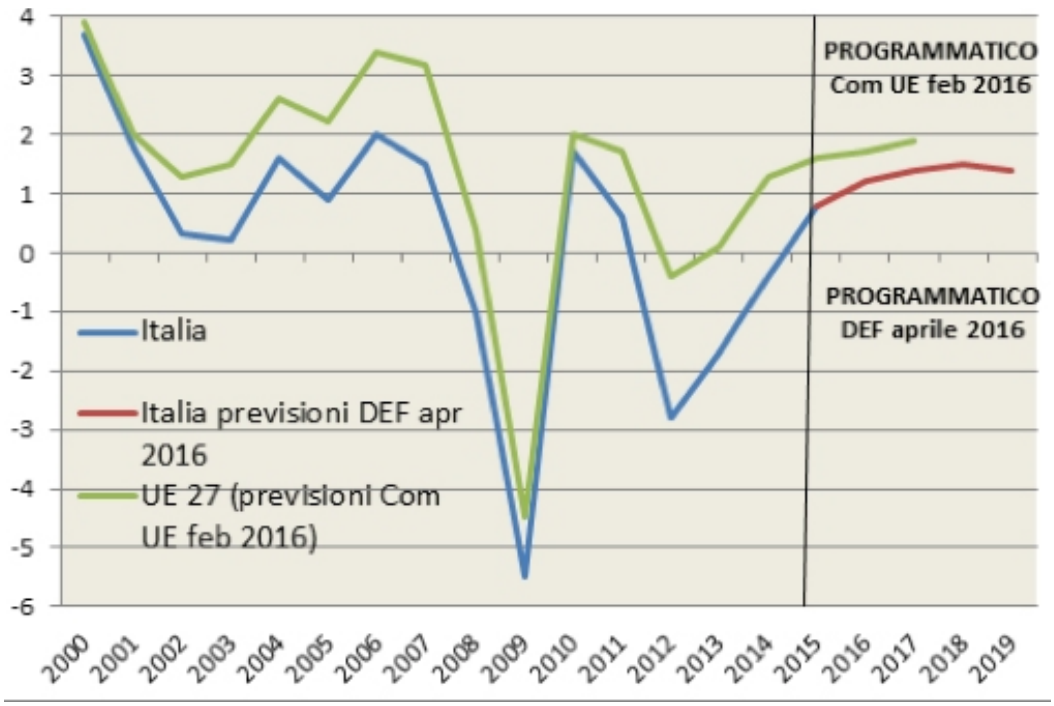
	IMPATTO DOPO 5 ANNI			**IMPATTO DOPO 10 ANNI**		
	Pil	Occupazione	Produttività	Pil	Occupazione	Produttività
Riforma del mercato dei beni	1,5		1,5	2,6		2,6
Riforma del lavoro (Jobs Act)	0,6	0,5	0,1	1,2	1,1	0,1
Riforma fiscale	0,7	0,5	0,2	1,6	1,6	0,0
Riforma della PA e del sistema giudiziario	0,6		0,6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

Fonte: OCSE 2015

Su questi dati proiettivi almeno due considerazioni sono d'obbligo:

- "Se tutto andrà bene" l'Italia avrà bisogno di più di 5 anni per tornare ai livelli pre-crisi. E' bene ricordare, infatti, che il Prodotto interno lordo italiano, dal 2000 al 2016, ha avuto un andamento altalenante, che di fatto lo ha riportato praticamente allo stesso valore di partenza. Tra il 2000 e il 2007, l'Italia è cresciuta con una media pari all'1,7 per cento. Dopo la crisi del 2008 di nuovo una breve crescita, nuovamente vanificata nel 2011. Quattro anni dopo, nel 2015, il Pil ha registrato una lieve crescita, ma è sostanzialmente lo stesso del 2000.
- Se le riforme funzionassero i loro effetti positivi saranno percepiti da imprese e famiglie solo tra qualche anno. Se nel "tempo di mezzo" la spinta riformatrice sarà accompagnata da un severo periodo di riduzione del deficit, la percezione dei costi sociali delle riforme stesse è destinato a crescere e a spingere verso un rigetto sociale che riduce l'efficacia delle riforme e la perdita di consenso del governo; strada quest'ultima che conduce dritto verso un'equazione già troppe volte percorso dal Paese: nuovo governo = nuove riforme.

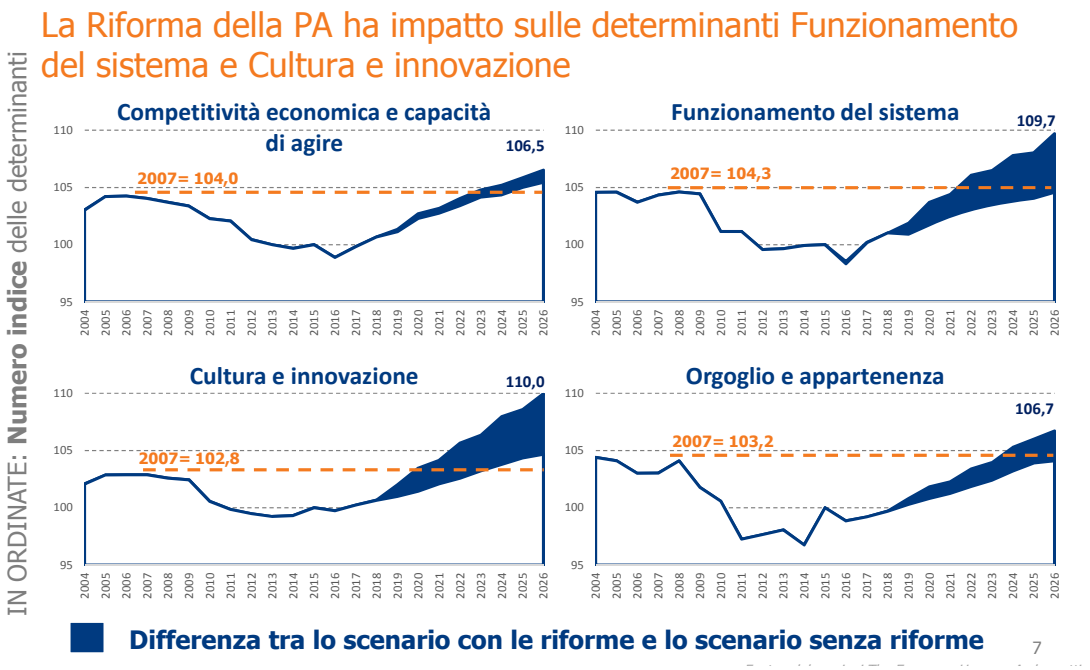
Graf 2. - Tasso di crescita del PIL reale variazione annua in % Eurostat e previsioni DEF aprile 2016



Fonte: Elaborazione DIPE su dati Eurostat, Istat, Commissione europea e sui dati programmatici del DEF di aprile 2016.

Con specifico riferimento alla riforma della Pubblica Amministrazione, una interessante prospettiva ci è offerta dalla recente ricerca dell'Ambrosetti Club sugli impatti delle quattro principali riforme varate dal governo, quella della Pubblica amministrazione, il Jobs act, riforma del settore bancario e del mercato del credito, riforma costituzionale.

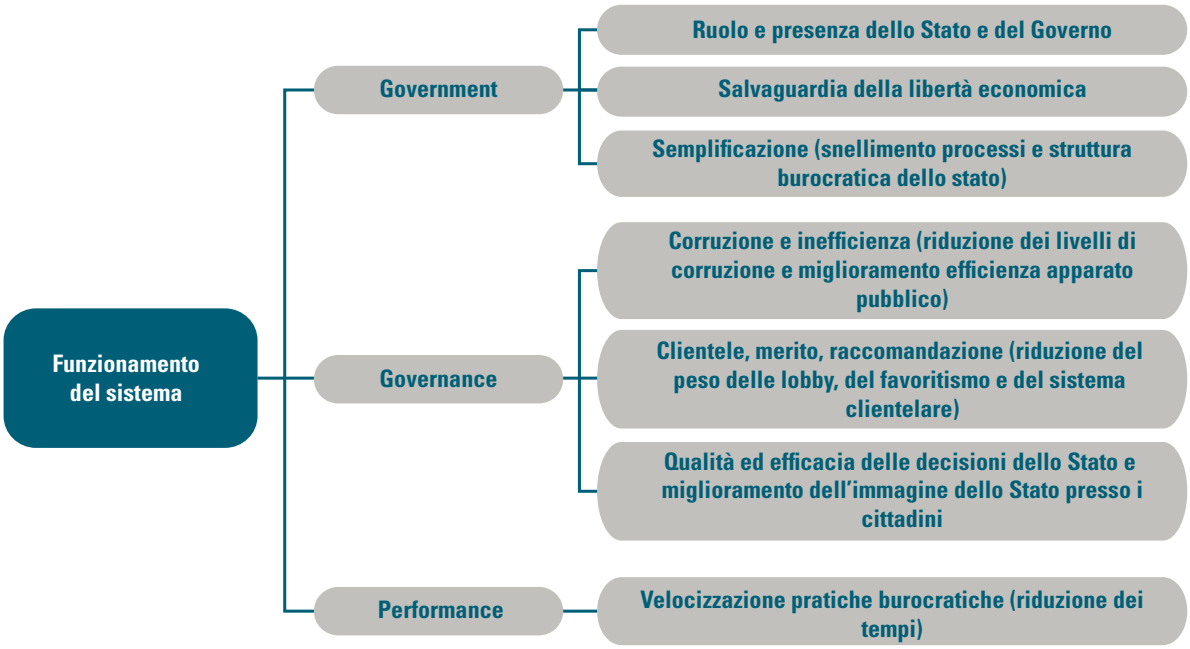
Ambrosetti affianca alla stima sugli effetti delle variabili economiche, sostanzialmente allineata con le stime governative, una valutazione sulla capacità di incidere strutturalmente sulla performance del Paese. Leggendo l'impatto della riforma della PA attraverso il modello econometrico adottato nella ricerca la proiezione del Club Ambrosetti è che gli effetti della riforma della Pubblica Amministrazione si manifesteranno su un orizzonte temporale di lungo periodo, piuttosto limitato sul sistema economico e l'efficienza (competitività economica e capacità di agire); significativo invece sulle determinanti "cultura e innovazione" e "funzionamento del sistema".



Fonte: elaborazioni The European House - Ambrosetti

Dove con "cultura e innovazione" si fa riferimento agli aspetti sociali del Paese, in termini di coesione sociale, partecipazione alla vita del Paese e capacità di adattarsi ai tempi; mentre nella determinante "funzionamento del sistema" vengono considerate tre dimensioni: government, governance e performance.

Fig - Struttura della determinante "Funzionamento del sistema"



Fonte: elaborazioni The European House - Ambrosetti

L’impatto della Madia sul sistema istituzionale e amministrativo del Paese dal punto di vista del modello decisionale, di funzionamento e organizzativo è centrato in maniera preminente sulla dimensione “performance”, misurata come l’impatto su una parte piuttosto esigua se si guarda agli obiettivi della riforma, vale a dire sulla velocizzazione delle pratiche burocratiche.

SEZIONE 5

LO STATO DI SALUTE DELLA PA CHE DEVE INNOVARE IL PAESE

Ma quant'è robusta la PA Italiana che dovrebbe aiutarci a prenderci cura del Paese? Dalla consueta indagine che FPA svolge in occasione della Manifestazione annuale comparando l'occupazione nel settore pubblico in Italia, con quello dei vicini francesi e inglesi la diagnosi non è buona.

Sfatiamo da subito due "falsi miti": gli impiegati pubblici in Italia non sono troppi, né costano in assoluto troppo. Però, il pubblico impiego soffre di disfunzioni croniche che nessuna riforma è riuscita ancora ad intaccare. Così sono troppo vecchi, meno qualificati, mal distribuiti, pagati in modo troppo difforme e con troppi dirigenti.

Esaminiamo sinteticamente alcune delle evidenze che emergono dai dati.

1. **Non sono troppi:** i dipendenti pubblici in Italia (14,9% rispetto al totale degli occupati) sono in numero minore sul totale degli occupati se raffrontati agli altri Paesi (Francia 21,9%, UK 17,7%) e sono molto meno anche in termini assoluti: 3,4 milioni (5,6% pop) in Italia contro i 5,5 milioni in Francia (8,3% pop.) e i 5,7 milioni in UK (10,9% pop.).

Tab. 5 – 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

Note: per tutti e tre i Paesi sono stati in questo caso considerati gli insiemi più estensivi, comprensivi di contratti non stabili con la Pubblica Amministrazione attivi nel 2014. Per l'Italia, il dato è comprensivo del personale stabile e del personale flessibile. Per la Francia, è stato considerato sia il lavoro dei "titulaires", compresi i contrattualizzati con "contrats d'aide", sia i "non titulaires". Per il Regno Unito sono considerati sia i "permanent workers" che i "temporary workers".

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.

2. **ma sono mal distribuiti:** si passa dai 95 impiegati pubblici per 1.000 dipendenti in Valle d'Aosta ai 41 dipendenti ogni 1.000 abitanti della Lombardia. Presentano valori inferiori alla media del paese le quattro grandi regioni del nord: Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto e Lombardia. Anche la Campania e la Puglia hanno un numero di dipendenti, in rapporto alla popolazione residente, inferiore al valore Italia. All'opposto le tre regioni a statuto speciale del nord Italia (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia hanno il più alto numero di dipendenti in rapporto alla popolazione residente)

Regione	Dipendenti	Popolazione	Dipendenti x 1.000 abitanti
Valle D'Aosta	12.188	128.298	95,0
Trentino Alto Adige	81.072	1.055.934	76,8
Friuli Venezia Giulia	85.353	1.227.122	69,6
Lazio	403.649	5.892.425	68,5
Sardegna	111.791	1.663.286	67,2
Liguria	98.967	1.583.263	62,5
Molise	18.902	313.348	60,3
Basilicata	34.338	576.619	59,6
Calabria	112.785	1.976.631	57,1
Umbria	49.760	894.762	55,6
Sicilia	282.623	5.092.080	55,5
Toscana	206.830	3.752.654	55,1
Abruzzo	72.022	1.331.574	54,1
Marche	82.137	1.550.796	53,0
Puglia	206.686	4.090.105	50,5
Campania	293.883	5.861.529	50,1
Piemonte	220.428	4.424.467	49,8
Emilia Romagna	211.635	4.450.508	47,6
Veneto	228.325	4.927.596	46,3
Lombardia	411.019	10.002.615	41,1
Totale	**3.224.393**	**60.795.612**	**53,0**

Tab. 6 - Rapporto tra dipendenti pubblici e popolazione residente, per regione. Anno 2014

3. **ma la mobilità praticamente assente:** ridotta appare ancora la mobilità del pubblico impiego, soprattutto quella tra i comparti. I dati del conto annuale 2014 evidenziano oltre 27mila movimenti di personale tra amministrazioni appartenenti al medesimo comparto, ed un numero molto più esiguo di mobilità del personale tra i comparti (poco al di sopra delle mille unità complessive in tutta Italia). È questo il riflesso della sostanziale assenza, almeno fino al 2014, di provvedimenti effettivamente incentivanti e che rendano effettiva la mobilità tra amministrazioni. In sostanza la mobilità è ancora un provvedimento volontario che ha interessato nell'anno 2014 solo lo 0,9% del personale della Pubblica amministrazione (meno di un dipendente ogni 100!).

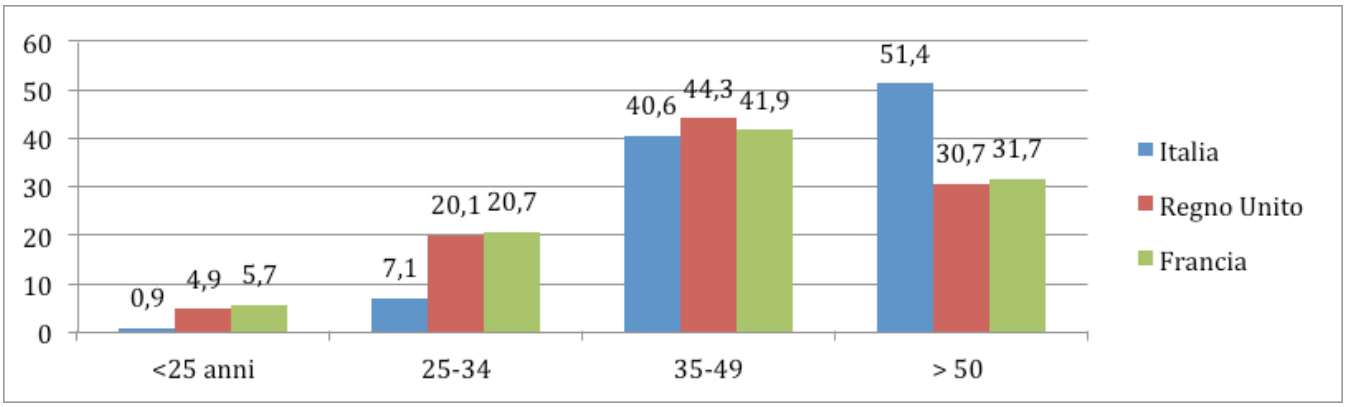
4. **... e sono anche molto "vecchi" :** In Francia il 26,4% dei lavoratori pubblici ha meno di 35 anni, in UK sono il 25%, ma in Italia solo l'8%. E la percentuale di impiegati sotto i 25 anni è praticamente nulla (0,9% e prevalentemente nelle carriere militari)

Tab. 7 - Tasso di mobilità del pubblico impiego. Anno 2014

	INTRACOMPARTO	EXTRACOMPARTO	
		entrati	usciti
Scuola	25	6	73
Ist. Formazione Artistico Musicale	6	-	6
Ministeri	146	178	147
Presidenza Consiglio Ministri	-	1	3
Agenzie Fiscali	2.395	118	24
Vigili del Fuoco	-	-	-
Corpi di Polizia	-	-	74
Forze Armate	10	6	121
Magistratura	5	-	11
Carriera Prefettizia	-	1	2
Enti Pubblici non economici	7	26	34
Enti di ricerca	17	9	8
Universita'	179	34	93
Servizio Sanitario Nazionale	17.436	348	254
Regioni ed Autonomie Locali	6.908	362	451
Regioni A Statuto Speciale	205	31	63
Autorita' Indipendenti	5	32	-
Enti Art.70-Comma 4 - D.165/01	40	2	1
Enti Art.60 -Comma 3- D.165/01	4	2	9
Enti Lista S13 Istat	33	16	1
Totale	27.421	1.172	1.375

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

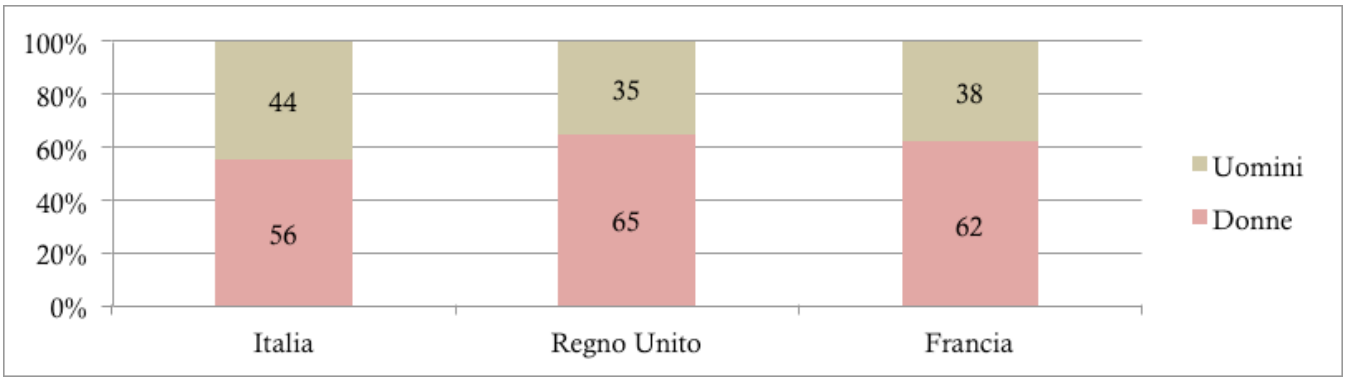
Graf. 3 – Occupati nelle pubbliche amministrazioni per classi di età (%)



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.

5. **le donne sono in maggioranza, ma contano meno degli uomini:** le donne sono il 56% degli impiegati pubblici in Italia, il 62% in Francia e il 65% in UK, ma in tutti e tre i Paesi le percentuali calano drasticamente quando si passa alla dirigenza, per azzerarsi quasi negli incarichi fiduciari. Solo a titolo di esempio dei 254 direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere le donne sono solo 28.

Graf. 4 – Occupati nelle pubbliche amministrazioni per genere in Italia, Francia e regno Unito. valori percentuali



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.

6. **i dipendenti pubblici italiani sono meno qualificati:** ha la laurea solo il 30% degli impiegati pubblici, contro il 40% dei loro colleghi della Gran Bretagna.

Tab. 8 - 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. 9 - Titoli di studio conseguiti dagli occupati nel settore pubblico in Gran Bretagna in percentuale sul totale

	Nessuno	GCSE or equivalent	A Level or equivalent	Higher education	Degree or equivalent	Altro	TOTALE
Gran Bretagna	3	18	19	14	40	6	100
Fonte: M Fonte: ONS Labour force survey, 2011							

7. **hanno stipendi equivalenti ai colleghi, ma mediamente più alti che nel privato:** il calcolo della retribuzione media nel settore pubblico sembra non differenziare significativamente i tre Paesi, la diversità emerge però dal confronto con la retribuzione media del settore privato. In Italia la retribuzione media nel settore pubblico è di circa il 47% maggiore di quella del settore privato. In Francia pubblico e privato sono molto vicini con un piccolo vantaggio per il pubblico (+6%). In UK il rapporto si inverte e il settore privato ha una retribuzione media maggiore del 11% rispetto al settore pubblico.

Tab. 10 – 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

Note: per l'Italia sono stati considerati tutti i comparti, ma solo il lavoro dipendente a tempo indeterminato, escluso il personale non di ruolo della scuola, la dirigenza a tempo determinato, i direttori generali degli enti, il personale volontario e gli allievi delle forze armate e dei corpi di polizia. Per la Francia sono stati considerate solo le retribuzioni dei comparti centrali dello Stato, dove prevalgono funzionari di fascia più alta. Per l'Inghilterra il valore della retribuzione media in sterline è di 28.802 £. Per il calcolo della retribuzione media nel settore privato è stato preso a riferimento il dato Eurostat 2011 (escluso agricoltura e finanza).

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.

8. **la loro paga è aumentata più che nel privato, ma ora si è fermata:** la dinamica delle retribuzioni ha visto un salto per la PA di oltre il 7% medio annuo nel periodo tra il 2000 e il 2005, con una differenza di oltre 4 punti percentuali rispetto al privato che era rimasto al 2,8%, per rallentare nel quinquennio successivo e allinearsi con un + 3% al privato, per poi fermarsi dal 2010 ad oggi, così che ora la dinamica salariale del privato degli ultimi 10 anni con un + 41,8% nelle attività manifatturiere supera seppur di poco la dinamica del settore pubblico che registra un + 39,8%.

Particolare risulta, inoltre, l'adeguamento retributivo risultante nei diversi comparti tra il 2007 e il 2014. A fronte di un incremento medio dell'8%, alcuni comparti hanno beneficiato di incrementi ben più alti, come la Presidenza del Consiglio (+31%). Gli adeguamenti salariali più bassi invece sono nei comparti della Ricerca, dell'Università e delle Forze Armate. Insomma mentre dappertutto i salari calano e per legge non possono crescere lì c'è una crescita non banale. La spiegazione è data da un incremento del livello stipendiale medio che deriva dalle progressioni economiche orizzontali e dall'incremento dei dirigenti.

Tab. 11 – Adeguamenti retributivi 2007-14 nei diversi comparti. (val. %)

	Variazione percentuale 2014/07
Scuola	10%
Ist. Formazione Artistico Musicale	13%
Ministeri	5%
Presidenza Consiglio Ministri	31%
Agenzie Fiscali	8%
Aziende Autonome	
Vigili del Fuoco	13%
Corpi di Polizia	8%
Forze Armate	3%
Magistratura	19%
Carriera Diplomatica	9%
Carriera Prefettizia	16%
Carriera Penitenziaria	9%
Enti Pubblici non economici	6%
Enti di ricerca	1%
Universita'	2%
Servizio Sanitario Nazionale	8%
Regioni ed Autonomie Locali	7%
Regioni a Statuto speciale	13%
Autorita' Indipendenti	18%
Enti Art.70-Comma 4 - D.165/01	27%
Enti Art.60 -Comma 3- D.165/01	-7%
Enti Lista S13 Istat	
Valore medio complessivo	**8%**

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

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.

SEZIONE 1

COSA È SUCCESSO, COSA DEVE ANCORA SUCCEDERE E COSA NON SUCCEDERA'

Sono passati quasi 1000 giorni dal 30 aprile del 2014, data in cui il Ministro Madia ha lanciato sul sito della funzione pubblica la consultazione on line per raccogliere le opinioni e i suggerimenti di cittadini e dipendenti sui 44 punti contenuti nelle linee guida della riforma della PA. Una consultazione che raccolse circa 40.000 mail contenenti commenti e proposte di chi, con una gran voglia di cambiamento chiedeva un'amministrazione più giovane, che costi e spenda meno, dati aperti, trasparenza, servizi con standard migliori e una PA più semplice e digitale.

Da quella data all'approvazione della legge di riforma, la 124 del 2015, il 7 agosto dell'anno successivo, ci volle tutto sommato poco: un anno e tre mesi, 44 giorni per la conversione del decreto e 3 voti di fiducia per l'approvazione.

La legge Madia con i suoi 23 articoli tiene insieme materie molto diverse: nei primi 7 articoli si definiscono riforme in materia di semplificazioni amministrative; negli artt. 8-10 è l'organizzazione della macchina amministrativa; negli artt. 11-15 il personale; artt. 16-23 le deleghe per la semplificazione normativa.

Un provvedimento ampio e complesso che contiene 14 deleghe legislative che avrebbero dovuto sostanziarsi in una ventina di decreti attuativi nell'arco dei successivi 18 mesi.

Un pacchetto di norme della legge sono immediatamente precettive e vanno a rendere più snelli i rapporti tra le PPAA, con l'obiettivo "tempi certi e decisioni sicure". Tra le altre, entrano in vigore dal 28 agosto 2015, infatti, gli art. 3 e 6 che vanno a modificare la legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990), il primo introducendo il nuovo istituto generale del silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche, il secondo, modificando la disciplina del ricorso all'autotutela da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con l'immediata operatività dell'istituto del silenzio-assenso tra amministrazioni e gestori dei servizi pubblici succede in sostanza che se un'amministrazione deve acquisire "pareri, assensi, concerti o nulla osta" da altra P.A., questa ha trenta giorni per formulare la propria risposta, la mancata risposta da parte dell'amministrazione equivarrà al consenso (e quindi "assensi, concerti o nulla osta" sono considerati acquisiti). Un meccanismo che non è previsto per le domande presentate dai privati.

Si snelliscono così notevolmente le procedure e il termine potrà essere interrotto soltanto una volta per integrazioni e al massimo per ulteriori 30 giorni. Eccezion fatta per le amministrazioni "sensibili" (Beni culturali e Salute) e quelle di tutela ambientale, paesaggistica e culturale, per le quali il termine prima che scatti il silenzio-assenso è di 90 giorni.

Questo articolo della riforma ha suscitato reazioni estremamente positive: finalmente si mette un punto alla PA negligente, ostruzionistica e patologica. Tuttavia le "voci contro" e le preoccupazioni non sono state poche legate all' amara, quanto vera, costatazione che quella stessa PA è fatta di uffici carenti di mezzi e di personale tecnico spesso sottodimensionato, che quotidianamente fronteggia migliaia di richieste di autorizzazione e raramente riesce a rispettare i termini procedimentali.

L'altra disposizione subito operativa è quella sull'autotutela, ovvero la possibilità per una una P.A. di revocare un proprio provvedimento che si scopre essere illegittimo, la legge prevede che l'annullamen-

to d'ufficio venga effettuato entro 18 mesi e non più entro "un tempo ragionevole", privo di una precisa scadenza e motivo di incertezze e discrezionalità. Fanno eccezione i provvedimenti basati sul falso che potranno essere annullati anche oltre il termine di un anno e mezzo.

Tav. 3 - 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

www. riformaPa.it

Il primo traguardo per la riforma è stata l'emanazione del decreto taglia-leggi (attuativo dell'art. 21) che, approvato in via definitiva il 15 gennaio 2016, arriva in gazzetta il 28 dello stesso mese ed entra in vigore dal giorno successivo pronto a "ghigliottinare" le norme rimaste inattuate dal 2011 a oggi e non più utili.

Dalla tabella di marcia prevista sarebbero poi dovuti arrivare entro sei masi (il 28 febbraio 2016) il decreto attuativo per la delega per snellire la macchina della trasparenza e le norme anti corruzione. Il Freedom of Information Acts" (FOIA) si è fatto attendere un po' di più ed è giunto all'approvazione defi-

nitiva in primavera. Finalmente anche l'Italia si allinea con gli oltre 90 Paesi al mondo per cui l'accesso alle informazioni è un diritto di cittadinanza. Con il FOIA un cittadino potrà accedere a dati e documenti della pubblica amministrazione anche se non sono stati resi pubblici. L'accesso a dati e documenti permette così di ridurre gli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni.

Tuttavia, pareri controversi accolgono la legge base per l'accesso all'informazione pubblica. In molti sostengono che la traduzione italiana di FOIA rischia di far fare dei passi indietro sul lungo e faticoso cammino della trasparenza che andava senz'altro potenziato, ma che aveva definito una traiettoria chiara con due gambe giuridiche: la legge n. 241/1990 e nel decreto trasparenza D.Lgs. n. 33/2013. Due processi paralleli, seppure distinti: da un lato, l'accesso alle informazioni, in quanto pubbliche; dall'altro, la possibilità del loro riutilizzo – in quanto accessibili – senza dover addurre motivi o ragioni di sorta.

Allo stato attuale, tuttavia, per quanto in molti discutano la perfettibilità dello strumento normativo del FOIA e la necessità di prevedere seri meccanismi di enforcement nella fase di implementazione, siamo in attesa dall'ANAC della versione definitiva delle "Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013" per le quali da pochi giorni si è conclusa la consultazione.

Le linee guida hanno un peso rilevante, le amministrazioni hanno sei mesi di tempo dall'entrata in vigore del provvedimento per adeguarsi, cioè: dicembre 2016! Ma molte ancora le perplessità e le considerazioni critiche sulle proposte ANAC.

Subito dopo l'approvazione del FOIA sono arrivati all'approvazione definitiva il 15/6/2016, con due mesi di anticipo rispetto al timeline i decreti attuativi per la nuova conferenza dei servizi, la semplificazione dei procedimenti per le autorizzazioni e quello per i procedimenti disciplinari per chi truffa sulla presenza sul luogo di lavoro. Quest'ultimo rientra tra i decreti sui quali ha effetto la sentenza n. 251/2016, con la quale la Corte costituzionale ha giudicato incostituzionali alcune norme della Legge 124/15. Tuttavia la Corte precisa che gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità non si estendono ai decreti attuativi già emanati, motivo per cui, in materia di "furbetti del cartellino" la Corte Costituzionale invita il Governo ad individuare soluzioni correttive anche al fine di evitare comunque situazioni di incertezza. E' pur vero che nella stessa sentenza il licenziamento disciplinare trova piena legittimazione, in quanto, sia pure incidentalmente, la stessa Corte Costituzionale ha affermato che il decreto rientra nella materia di disciplina della responsabilità dei pubblici dipendenti e pertanto materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La richiesta di formulazione di correttivi vale anche per altri due dei decreti varati nell'estate calda della riforma Madia, ossia quello sul testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) e quello sulla dirigenza sanitaria (decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171). Sostanzialmente per questi decreti il Governo, potrà procedere ad acquisire l'intesa in sede di correttivo. Nelle more dell'attivazione della procedura per la ricerca dell'intesa, gli adempimenti e le scadenze contenute nei medesimi decreti rimangono comunque in vigore e devono essere rispettate.

Al contrario, restano invariati gli altri decreti già entrati in vigore prima della sentenza della Corte Costituzionale. Quelli approvati in luglio relativi alla razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato (D.Lgs. 177/2016), insieme alle norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle autorità portuali (D.Lgs. 169/2016) e al regolamento per l'accelerazione dei procedimenti. Quelli approvati in agosto, allo scoccare dei 12 mesi, per la cittadinanza digitale e le modifiche al CAD (D.Lgs. 179/2016), il Codice di giustizia contabile (D.Lgs. 174/2016).

Tav 4. – 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	☑
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	⏏
Legenda				
⏏ ritirato	⌫ in attesa di correttivo	☑ approvato		

Nessun effetto neppure su 3 dei 5 decreti, in ritardo sulla tabella di marcia, approvati definitivamente il 24 novembre ma non ancora firmati dal Presidente della Repubblica ossia lo "SCIA 2", il secondo decreto sui procedimenti autorizzativi (D.Lgs. 222/2016), insieme ai decreti di riordino delle Camere di commercio e di semplificazione delle attività degli enti di ricerca.

Tav 5 - 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	⌘
Legenda				
Ⓟ in corso/prorogato	× in ritardo	⌘ in corso		

Mentre per il decreto sulla dirigenza e per il testo unico sui servizi pubblici locali, il Governo ha dovuto appendere le scarpette al chiodo. Entrambi sono stati ritirati dal Governo a seguito della sentenza della Corte Costituzionale, anche in considerazione del fatto che sarebbe stato del tutto impossibile per il Presidente della Repubblica procedere all'emanazione dei decreti dopo la dichiarazione di incostituzionalità della legge delega. Il ritiro ha poi comportato la scadenza della delega, per cui il Governo per incidere nuovamente su queste materie dovrà iniziare nuovamente l'iter da zero.

Alcune deleghe non ce l'hanno fatta ad arrivare all'approvazione definitiva nei 12 mesi, ma hanno ricevuto una proroga di sei mesi (contenuto nel decreto di proroga delle missioni internazionali di luglio) che sposta la scadenza dei testi attuativi a febbraio 2017 per: riforma delle Prefetture, riorganizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Amministrazioni centrali, riordino del Registro automobilistico e per lo scorporamento del Comitato italiano paralimpico dal Coni, già approvato in via preliminare in agosto.

Era previsto con scadenza a febbraio sin dall'inizio anche il testo unico sul pubblico impiego, per il quale evidentemente non si procederà alla predisposizione dei decreti se non dopo aver modificato in Parlamento l'art. 17 della legge delega che riguarda appunto il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Certo è che se si procedesse alla revisione della legge deroga sarebbe necessario anche riaprirne i termini, ovvero le scadenze per la definizione dei provvedimenti di attuazione.

Tirando le somme, 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 decaduti e altri 3 (partecipate, direttori sanitari e "furbetti del cartellino") sono in attesa di correttivi, 5 prorogati a febbraio + testo unico.

3

L'INDAGINE PANEL PA: UN'AMMINISTRAZIONE, EFFICIENTE, EFFICACE E TRASPARENTE

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.

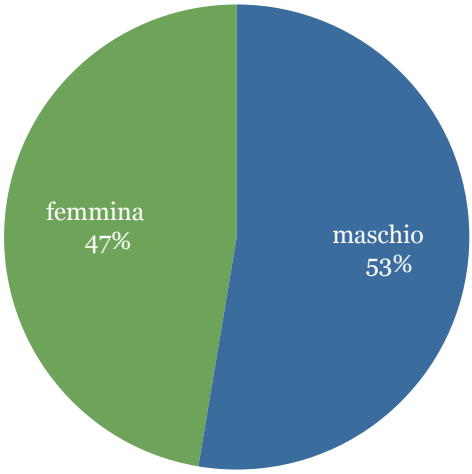
SEZIONE 1

LUCI E OMBRE DELLA RIFORMA MADIA VISTE DA CITTADINI E DIPENDENTI PUBBLICI

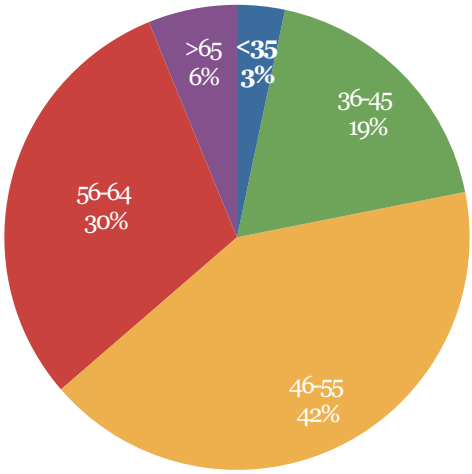
Si è chiusa in questi giorni l'indagine lanciata da FPA che ha sullo sfondo la legge di riforma della Pubblica Amministrazione. Abbiamo chiesto al nostro Panel di raccontarci in che modo i decreti attuativi della Madia e l'impianto stesso della riforma potranno impattare sul futuro del Paese, della pubblica 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.

Graff. 5-9 – L'identikit di chi ha risposto all'indagine

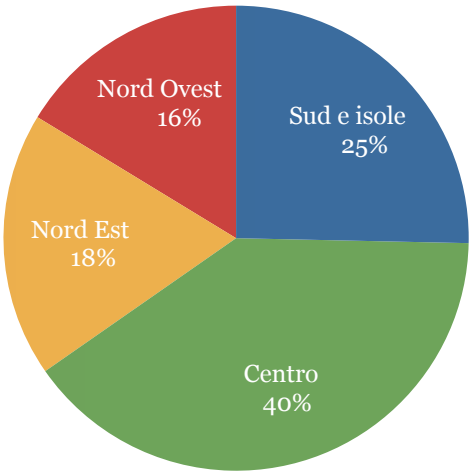
I rispondenti al panel per genere (val%)



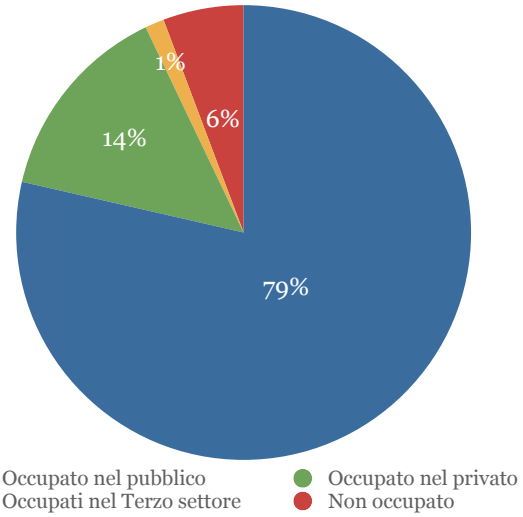
I rispondenti al panel per classi di età (val%)



I rispondenti al panel per area geografica di residenza (val%)



I rispondenti al panel per stato occupazionale (val%)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

L'indagine ha coinvolto 663 persone. Si tratta di uomini e donne, prevalentemente occupati nel settore pubblico (78,6%), provenienti un po' da tutte le regioni d'Italia, ma soprattutto dalle Regioni centrali (40%), con un'età che supera i 45 anni. Gli under 35 sono decisamente poco rappresentati nel nostro panel (3%), ma come abbiamo visto nell'analizzare i numeri che tracciano l'identikit della PA è effettivamente difficile trovarne nelle nostre amministrazioni.

Abbiamo chiesto al nostro Panel: "come valuta il suo grado di conoscenza della riforma Madia?", tolto un 12,8% che non sa nulla dell'attuale azione di riforma, si può dire complessivamente buono il livello di informazione dei rispondenti all'indagine: il gruppo più nutrito del nostro Panel (30,2%) "conosce e segue alcuni degli ambiti di riforma", a questo seguono – per numerosità - quelli che della riforma in atto "conoscono a grandi linee gli obiettivi" (29,7%); ci sono poi quelli che potremmo definire "esperti" (20,4%), 2 su 10 dei rispondenti all'indagine dichiara di "seguire con attenzione il percorso di attuazione e conoscerne i diversi decreti attuativi"; c'è poi un ulteriore 6,9% del campione che "conosce bene l'impianto della legge delega ma non ne ha seguito il percorso di attuazione".

Tab. 12 - 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		

Solo a chi ha dichiarato di conoscere la legge di riforma abbiamo chiesto cosa ne pensasse. E lo abbiamo fatto, domandando al nostro Panel di esprimere il proprio grado di accordo/ disaccordo rispetto ad alcune delle opinioni espresse in merito alla riforma Madia, da illustri commentatori, media, rappresentanti istituzionali e accademici da quando la legge stava muovendo i primi passi, sino all'ultimo scossone dei pareri della Corte Costituzionale.

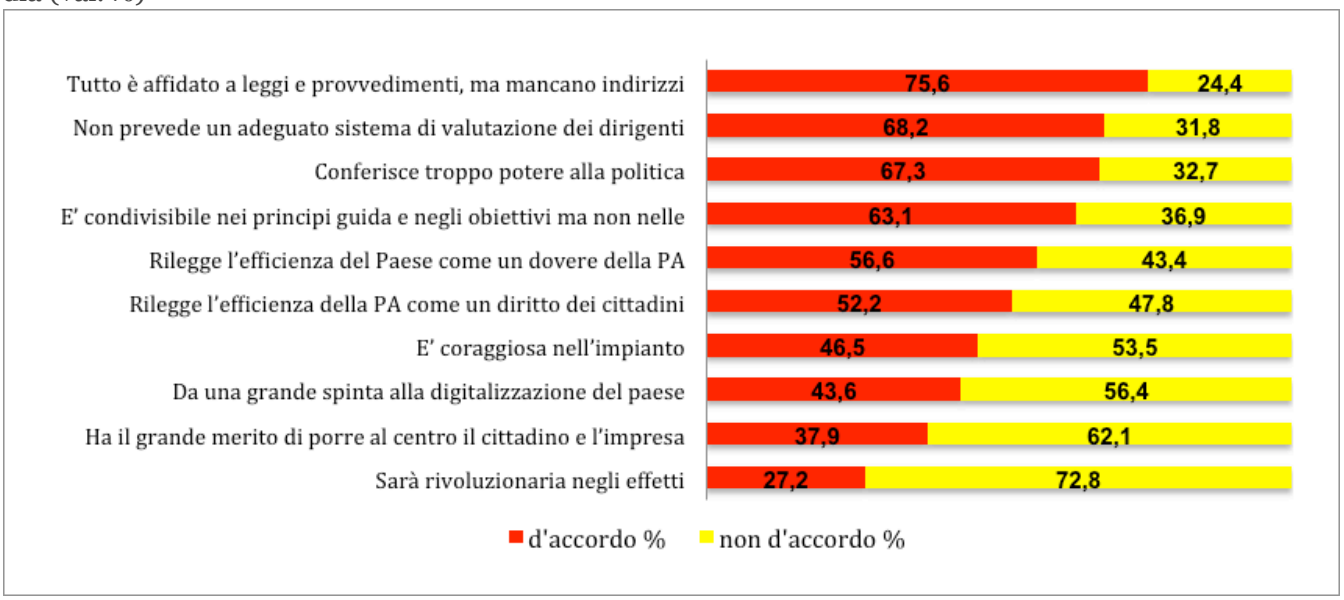
Due le osservazioni sulle quali vi è una maggiore convergenza (oltre il 70%). Per 7 su 10 dei nostri intervistati è corretto dire che "NON si tratta di una riforma rivoluzionaria negli effetti" e che è troppo centrata sulle norme perché "tutto è affidato a leggi e provvedimenti, ma mancano indirizzi programmatici e atti di gestione".

Tra le pecche della riforma rilevate dal Panel anche quella di conferire troppo potere alla politica (67,3%) e di non prevedere un adeguato sistema di valutazione dei dirigenti (68,2%).

Per 6 su 10 dei nostri intervistati la legge di riforma è sostanzialmente condivisibile nei principi guida e negli obiettivi ma non nelle azioni. Tra i suoi meriti quello di rileggere l'efficienza del Paese come un dovere della PA, non è da poco però, perché in qualche modo alla riforma Madia viene riconosciuto di aver spostato il fuoco dall'efficienza tout court del corpo amministrativo a un'idea tanto scontata quanto nuova per i percorsi di riforma di una PA realmente "*civil servant*". Questo è un passaggio culturale necessario per riconoscere un valore all'azione pubblica uscendo dalla retorica dello spreco e dei fannulloni. Certo è, che questo passaggio dovrebbe essere socializzato con i cittadini non direttamente coinvolti

nel sistema pubblico come lo sono, invece, i rispondenti del nostro Panel. E' proprio in questa logica che abbiamo chiesto al nostro Panel se, e in che misura, le riforme previste dalla legge Madia e dai decreti ad essa collegati avranno effetto su alcuni dei mali del paese.

Graf. 10 - Si trova in accordo o in disaccordo con le seguenti opinioni espresse in merito alla riforma Madia (val. %)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

Uno sguardo d'insieme alle risposte ricevute ci restituisce un quadro di poca fiducia rispetto al potenziale delle azioni di riforma di produrre un effetto migliorativo su alcuni dei principali difetti del paese e del sistema di gestione e governo della macchina amministrativa.

Tab. 13 - 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

"Nullo" è come prevalentemente i rispondenti definiscono l'effetto della riforma e, per alcune questioni italiane mai risolte, addirittura le novità introdotte vengono giudicate dannose da oltre 1/3 degli intervistati. Più del 30% risponde, infatti, 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".

Chi invece vede in positivo le riforme introdotte, immagina miglioramenti soprattutto con riferimento "all'incertezza di regole e tempi", fattore rispetto al quale il 35,1% sostiene che la legge delega e i suoi testi attuativi avranno un effetto positivo e per il 2,8% addirittura rivoluzionario. La riforma, sostiene oltre il 30% del panel, sarà capace anche di recuperare il gap di "fiducia tra cittadini, istituzioni e PA". Positivo o rivoluzionario per 3 su 10 dei nostri intervistati sarà l'effetto su "corruzione" e "spreco di denaro e risorse pubbliche". In buona sostanza guardando ai decreti che puntano su questi ultimi aspetti i più efficaci, sembrerebbe dirci il nostro panel, saranno quelli relativi alla cittadinanza digitale tra i cui obiettivi troviamo la fiducia dei cittadini, al pacchetto di novità che punta a regole e tempi certi (SCIA, conferenza dei servizi, silenzio assenso e autotutela), il FOIA e i diversi decreti di "snellimento" della macchina amministrativa (forze dell'ordine, camere di commercio, enti di ricerca, partecipate, ecc.).

Molti di questi decreti attuativi sono già in vigore da qualche mese, ed altri si innestano su percorsi già avviati da tempo di innovazione della pubblica amministrazione e dei suoi servizi.

"Rispetto a quali dei seguenti obiettivi della legge di riforma reputa siano già evidenti dei miglioramenti?" Nella maggior parte dei casi la risposta è stata secca: il 40% non vede miglioramenti. Chi, invece, vede già miglioramenti a distanza di pochi mesi li vede nell'accesso ai dati e ai documenti della PA (32,7% del panel), nella qualità e nell'accesso ai servizi on line (30,6%) e nella tutela dei diritti digitali di cittadini e imprese (19,2%). Risposte che confermano tra le novità accolte meglio da cittadini e dipendenti pubblici quelle contenute nel Nuovo Cad e nel Foia. Sono meno evidenti, per i più, le novità legate alla riorganizzazione e al lavoro pubblico.

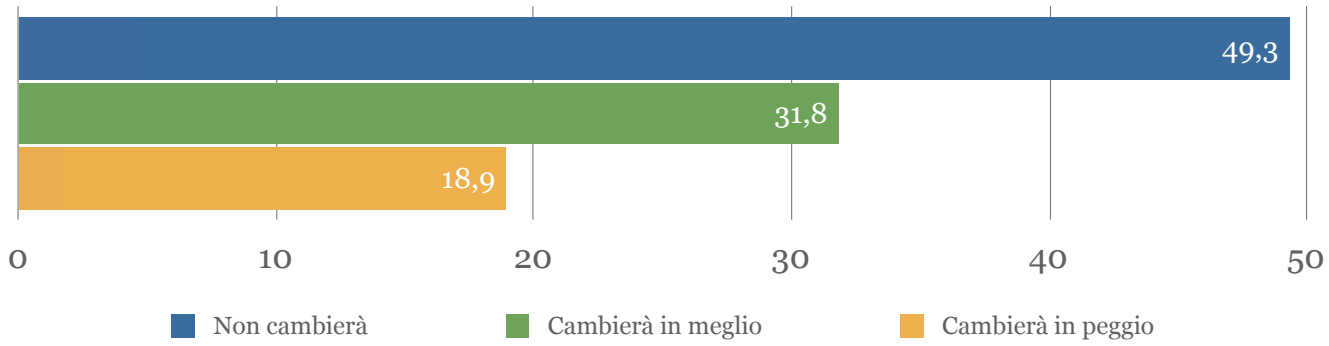
Tab. 14 - Rispetto a quali dei seguenti obiettivi della legge di riforma reputa siano già evidenti dei miglioramenti? (val. % sul totale dei rispondenti)

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	

Ma questa riforma della PA che mette al centro le persone cambierà la vita di cittadini, imprese e dipendenti pubblici? A detta della maggior parte dei nostri intervistati non molto!

Per poco meno della metà degli intervistati non cambierà il proprio modo di essere cittadini (49,3%). L'altra metà, quelli per cui le riforme introdotte porteranno a dei cambiamenti sono divisi: per il 31,8% "cambierà in meglio", per il 18,9% invece si andrà peggiorando nell'esercizio della cittadinanza.

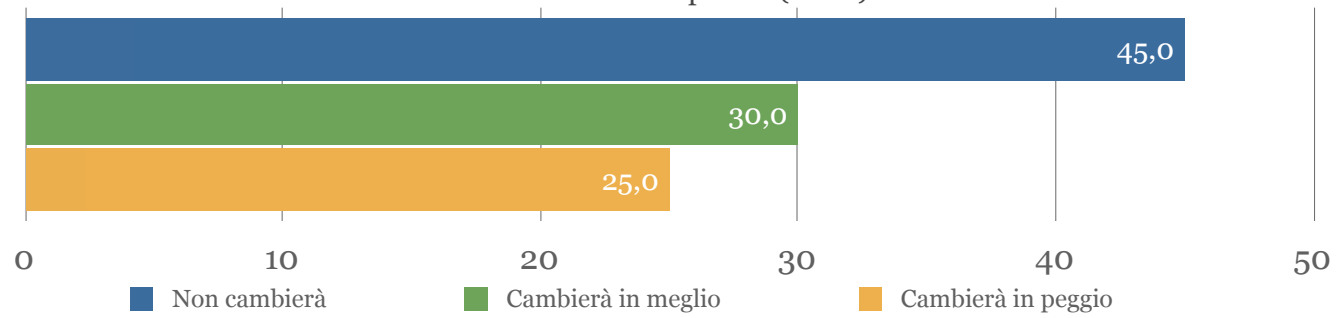
Graf. 11 - Come cittadino come pensa che le riforme introdotte dalla legge delega e dai decreti attuativi modificheranno il suo modo di esercitare i diritti di cittadinanza e i suoi rapporti con la PA? (val.%)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

Non cambierà nulla neppure nel modo di fare impresa secondo il 45% di chi è occupato nel settore privato. Ma i fiduciosi tra questi sono il 30%, contro un 25% che sostiene invece che la riforma Madia andrà a peggiorare il proprio modo di fare impresa.

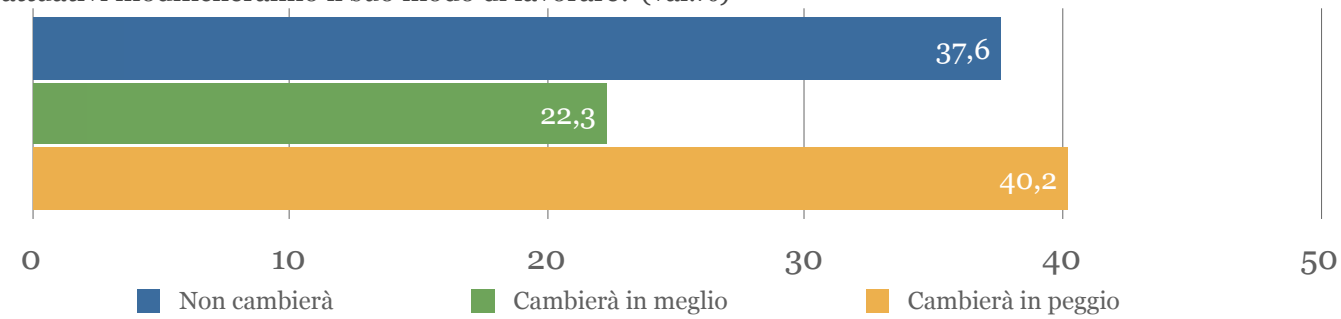
Graf. 12 – Come impiegato del settore privato come pensa che le riforme introdotte dalla legge delega e dai decreti attuativi modificheranno il modo di fare impresa? (val.%)



Fonte: FPA – Panel PA dicembre 2016

A vederla proprio nera sono invece i dipendenti pubblici: il 40,2% di chi tra i nostri intervistati lavora nella PA teme che quanto introdotto dalla riforma lo farà lavorare peggio, per il 37,6% non cambierà nulla, mentre solo per il 22,3% la legge delega porterà un miglioramento alle proprie condizioni di lavoro.

Graf. 13 – 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

La sensazione che si ha a leggere nel complesso i dati dell'indagine sul panel è che in molti, in troppi pensano che questa riforma della PA, come molte di quelle che l'hanno preceduta, non porterà a grandi passi avanti. Non sarà rivoluzionaria, e forse non lo voleva neppure essere, ma è evidente che per raggiungere gli obiettivi per cui nasce e i principi su cui si regge sarà necessario porre, a corredo dell'impianto normativo, sostanziose e sostanziali misure di sostegno fatte di partecipazione, empowerment, chiarezza e engagement, ma anche molta comunicazione, nel senso più alto del termine.

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, seppur parziale, 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.

SEZIONE 1

LA PA DIGITALE

Decreto legislativo n.179 sul codice dell'amministrazione digitale	
Percorso di approvazione	**Cosa succede**
Approvato dal Consiglio dei ministri in via preliminare il 20 gennaio 2016 e poi in via definitiva il 10 agosto 2016	Con la carta della cittadinanza digitale ogni cittadino avrà diritto all'identità digitale (Spid) e al domicilio digitale. Alla prima si accede con Pin unico e consentirà di utilizzare i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni. Dal primo gennaio 2018 tutti i servizi online delle Pa saranno accessibili tramite Spid. Il domicilio digitale sarà l'indirizzo online con cui un cittadino potrà dialogare con le pubbliche amministrazioni. La moneta elettronica diventa il principale strumento di pagamento delle pubbliche amministrazioni. E' eliminato l'obbligo di conservare ricevute di pagamento e bollette dei gestori dei servizi pubblici, mentre quando un ufficio pubblico non utilizza la banda la renderà disponibile ai cittadini attraverso il wi-fi. Adeguamento del diritto interno alla nuova disciplina europea sui servizi fiduciari.
In vigore dal 9 settembre 2016	

Il decreto legge sul codice dell'amministrazione digitale dopo un iter che ne ha visto l'approvazione definitiva il 10 agosto 2016, è entrato in vigore come legge dello Stato dal 9 settembre 2016. Analizziamo lo stato di avanzamento di alcune tra le misure previste:

- Accesso a qualunque servizio on line con un solo PIN universalmente accettato da tutti gli erogatori di servizi;
- accesso alla banda ultralarga con priorità nei bandi pubblici ai progetti nei settori scolastico, sanitario e turistico;
- previsione di un domicilio digitale per cittadini e imprese;
- i pagamenti digitali ed elettronici come mezzo principale da utilizzare nelle transazioni con le pubbliche amministrazioni.

1. SPID - sistema pubblico di identità digitale

ATTIVITÀ	TEMPI	STATO DI ATTUAZIONE
Completamento della sperimentazione per attivazione SPID sulle amministrazioni pilota	Marzo 2015	
Predisposizione delle Regole tecniche sulla base dei risultati della sperimentazione	Aprile 2015	
Accreditamento dei gestori che rilasciano le identità digitali	Settembre - dicembre 2015	
Inizio richiesta credenziali utenti	Marzo- 2016	
Accesso ai servizi previsti	Marzo 2016	
10 milioni di utenti con un'identità digitale	Dicembre 2017	

Legenda: risultato raggiunto; attività in corso; attività in ritardo; attività non ancora iniziata.

Uno dei progetti strategici del Nuovo CAD è quello relativo al sistema pubblico di identità digitale (autenticazione unica – "pin unico" - per tutti i servizi pubblici, con tre livelli di sicurezza, per ogni cittadino, con estensione anche ai servizi privati). L'attuazione del programma SPID è a buon punto sulla tabella di marcia stabilita e riportata nell'agenda per la semplificazione, ma ancora lontano dai target di risultato. La fase di sperimentazione con le amministra-

zioni pilota si è conclusa nel marzo 2015, anche le regole tecniche sono state liquidate nella primavera dell'anno passato e il bilancio dell'azione di accreditamento conta ad oggi 4 convenzioni stipulate con i primi tre Identity Provider. Ora SPID è entrato nel vivo, si sta lavorando per raggiungere traguardi importanti sia sul piano dei servizi (sono rimasti solo 24 mesi alle amministrazioni per adeguare tutti i propri servizi), che dal punto di vista delle credenziali rilasciate ai cittadini (il 70% dei cittadini a un anno da oggi dovranno avere un'identità digitale. Vediamo i dati nel dettaglio.

Tab. 15 - 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)			

Gli utenti SPID

La crescita degli utenti ha impresso un'accelerazione significativa grazie alle azioni promosse dal Governo per incentivarne l'adozione, come ad esempio il bonus 18enni e il bonus docenti che possono essere ritirati solo con un'identità SPID. Se a settembre (6 mesi dal lancio) c'erano 90.000 identità SPID erogate, a inizio dicembre (in soli 2 mesi e mezzo) sono quasi quintuplicate.

Siamo molto lontani dal traguardo dei 10 milioni di utenti entro il dicembre del prossimo anno. Gli utenti attuali rappresentano solo un 4,4% di quelli che ci si aspetta tra 12 mesi. C'è da dire che, da qui in avanti, la palla passa alle PA che entro fine 2017 hanno l'obbligo di attivarsi, di abilitare tutti i propri servizi online ad avere SPID come unico modo per accedervi. 10 milioni di utenti SPID, in fondo sono poco più del 20% degli attuali "cittadini digitali" Italiani.

I servizi SPID

A fronte dell'obbligo al dicembre 2017 per le PA di avere SPID come unica modalità di accesso ai propri servizi web, le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali oggi si stanno abilitando velocemente e stanno già attivando servizi, seppure – nella maggior parte dei casi – SPID sia solo affiancato ai metodi di riconoscimento già in uso nell'organizzazione e per un numero limitato dei propri servizi.

Le PA che hanno abilitato SPID per almeno 1 dei propri servizi sono 3719, i servizi sono 4.200. La maggior parte dei servizi accessibili da SPID sono offerti dai Comuni che, in media, stanno sperimentando il Sistema per l'Identità Digitale su uno o due servizi, con alcune eccezioni quali il Comune di Lecce che ha abilitato già 20 servizi, quello di Modena con 9 servizi attivi o la città di Venezia che ne ha 5. Non poche le difficoltà per i Comuni, criticità che da un lato si agganciano all'arretratezza dei servizi web, dall'altro a questioni relative alle risorse economiche e alle competenze necessarie per una significativa implentazione del sistema nazionale a livello locale. Paradossalmente però, la strada sarà più semplice per quelle realtà che partono da zero, che non hanno già sviluppato e collaudato un sistema di autentificazione robusto. La situazione è più complessa per comuni come la città di Firenze che, dal 2006, insieme agli enti locali del territorio e alla società partecipata Linea Comune, ha messo a punto un sistema di gestione delle credenziali per accedere ai servizi online che conta oggi 55.000 utenti fidelizzati. La migrazione a SPID per realtà come quella fiorentina non sarà indolore ma sarà strategica per il raggiungimento dei traguardi nazionali.

Tab. 16 - Numero servizi attivi per tipo di amministrazione

Tipo di amministrazione	**n. servizi attivi al 6/12/2016**
Comuni	3676
Enti nazionali di previdenza e assistenza	220
CCIAA	100
Regioni	33
ASL	21
Unioni dei Comuni	9
Province	7
ACI	5
Società pubbliche	4
Università	3
Agenzie Fiscali	2
Autorità amministrative indipendenti	1
Fonte: Elaborazione FPA su dati AGID, 2016	

Anche la cui distribuzione territoriale dei servizi attivi con SPID è ancora molto disomogenea. Si va infatti dagli 813 in Lombardia a 1 solo servizio attivo in Val d'Aosta, 2 in Umbria, 4 in Sardegna.

Tab. 17 - Numero servizi attivi per regione

Regione	n. servizi attivi al 6/12/2016
Abruzzo	132
Basilicata	116
Calabria	14
Campania	313
Emilia Romagna	64
Friuli Venezia Giulia	97
Lazio	190
Liguria	175
Lombardia	813
Marche	16
Molise	44
Piemonte	367
Puglia	335
Sardegna	4
Sicilia	178
Toscana	206
Trentino – Alto Adige	278
Umbria	2
Val d'Aosta	1
Veneto	503
Enti Nazionali	233
Fonte: Elaborazione FPA su dati AGID, 2016	

2. Domicilio digitale e Anagrafe Unica della Popolazione residente

Il domicilio digitale e l'Anagrafe Unica delle Popolazione residente rappresentano due pilastri importanti per la cittadinanza digitale: con il primo si riconosce il diritto di ciascun cittadino e di ogni impresa di avere un'identità digitale. Con la seconda si da concretezza a questo diritto: ciascun iscritto all'Anpr di essere identificato dalla pubblica amministrazione attraverso l'identità digitale e di eleggere un proprio domicilio digitale - ovvero un indirizzo di posta elettronica certificata o altro servizio di recapito, purché certificato - come canale esclusivo di comunicazione con la Pa. Sul piano pratico il domicilio digitale va dichiarato alla Pubblica Amministrazione tramite il proprio comune di residenza che provvede ad integrarlo nella nuova Anagrafe Nazionale online. Una volta inserito in anagrafe il domicilio digitale fa stato e deve essere utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni soggette al Codice dell'Amministrazione Digitale (quasi tutte) per tutte le comunicazioni e notifiche al cittadino.

Attualmente la gestione dell'anagrafe della popolazione è distribuita in 8.057 banche dati presenti in altrettanti Comuni. I Sistemi Demografici operanti sul territorio sono oltre 70, che si moltiplicano per le rispettive versioni, gestiti da un mercato formato da oltre 40 Software House.

L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), a regime, prenderà il posto delle oltre 8.000 anagrafi dei comuni italiani, costituendo un riferimento unico per la Pubblica Amministrazione, le società partecipate e i gestori di servizi pubblici.

Ad oggi la situazione è la seguente:

Il 24 ottobre scorso il comune di Bagnacavallo, 17.000 abitanti, è stato il primo in Italia a sbarcare su ANPR. Il comune, che aveva avviato la sperimentazione nel dicembre 2015, è - ad oggi - l'unico (i comuni in sperimentazione erano 26, corrispondenti ad una popolazione di 6,5 milioni di abitanti) ad aver completato il subentro della propria anagrafe comunale, comprensiva dell'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'estero) sulla piattaforma dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

Da timeline la fase di sperimentazione è chiusa, non esistono più comuni "pilota", tutti i comuni che si ritengano pronti e che potranno decidere, in accordo con Sogei, la data del loro subentro in ANPR. Tuttavia, dall'esperienza di Bagnacavallo e degli altri comuni pilota appare evidente il livello di complessità di questa fase che richiederà per ben 8000 comuni una preventiva intesa e una stretta collaborazione tra Sogei e i fornitori di software di servizi demografici in uso presso i Comuni.

3. Banda ultra larga

Una buona misura del livello di copertura in Banda Ultra ci viene dalla fotografia scattata da Infratel sulla base della consultazione 2015 seconda fase. La consultazione ha coinvolto 30 operatori con l'obiettivo di aggiornare la mappa della disponibilità di connettività a Banda Ultralarga. Avere un quadro completo del livello di copertura e degli investimenti dei principali operatori nazionali, rappresenta un passaggio centrale per individuare le aree in condizioni di "fallimento di mercato" che saranno interessate dalle misure di aiuto di cui alla "Strategia Italiana per la Banda Ultra Larga" approvata con Deliberazione dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2015.

Dai dati disponibili sul portale Infratel siamo ancora piuttosto lontani dagli obiettivi UE2020:

1. disponibilità di connessioni ad almeno 30 Mbps per il 100% dei cittadini: nel 2015, solo il 26,4% delle unità immobiliari era raggiunta a 30 Mbps, il dato aggiornato al 2016 e comprensivo degli interventi pubblici è salito di poco meno del 10%, destinato a raddoppiare nel corso dei prossimi due anni, grazie al mix d'interventi pubblici e privati previsti.

2. disponibilità di connessioni ad almeno 100 Mbps per almeno il 50% dei cittadini: nel 2015 eravamo al 10,1% di copertura, valore cresciuto di meno di un punto in quest'anno e che dalle previsioni infratel non riuscirà ad arrivare nel 2020 al traguardo del 50%.

4. Pagamenti digitali

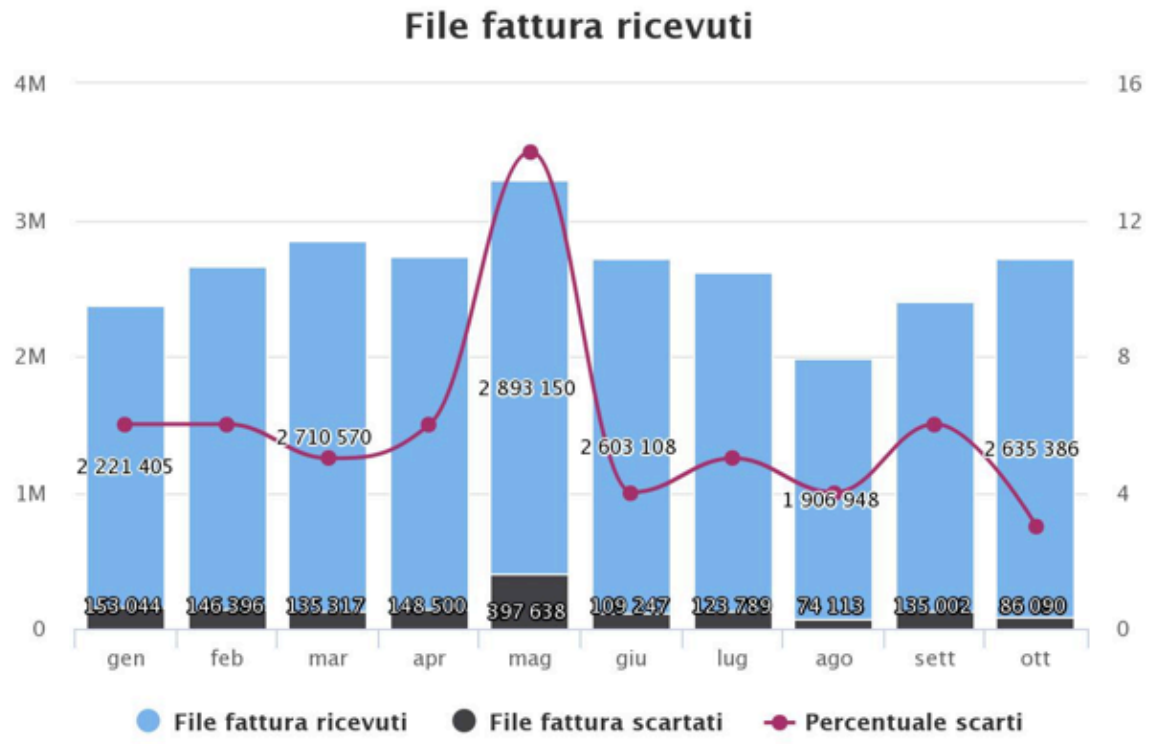
L'articolo 5 del nuovo Codice individua nei pagamenti digitali i principali strumenti di incasso delle amministrazioni pubbliche, obbligandole ad accettare un ventaglio di strumenti di pagamento digitali (più ampio che ne passato) che ricomprende non solo i sistemi basati su OBeP (On-line banking e-payment), bonifico bancario (SCT - SEPA Credit Transfer), bollettino di conto corrente postale e carta di credito, ma che può includere anche le carte di debito, prepagate e il credito telefonico (quest'ultimo per i micropagamenti). Si tratta, com'è noto, di un percorso già avviato da tempo che poggia su due progetti strategici per la digitalizzazione dei rapporti di cittadini e imprese con la PA: fatturaPA e pagoPA

Diamo uno sguardo ai dati Agid per comprendere a che punto siamo.

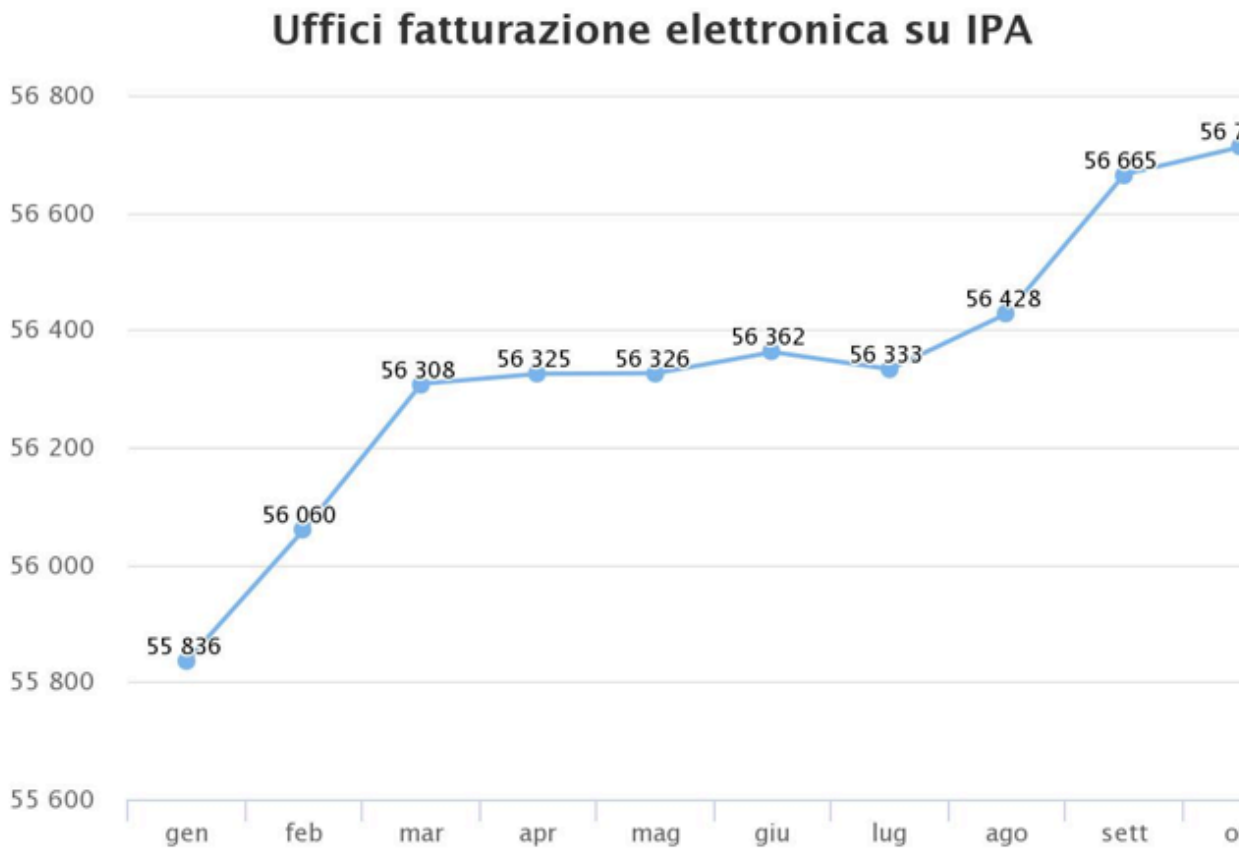
Fatturazione elettronica PA. Dal 31 marzo 2015 è esteso a tutte le Pubbliche amministrazioni l'obbligo di emettere, trasmettere, gestire e conservare le fatture esclusivamente in formato elettronico, secondo la normativa vigente. Da quella data ad oggi sono circa 49 milioni i file fattura inviati dalle imprese e gestiti dal Sistema di interscambio (SdI).

Una carrellata veloce sui dati più significativi riportati da Agid nel rapporto di monitoraggio al marzo 2016. Dall'analisi al 31 marzo 2016 risulta che Su un totale di dall'avvio del sistema, Il 91,8% (30.126.490) sono stati inoltrati alla PA di riferimento; l' 8,1% (2.643.820) sono stati scartati dal sistema a causa della presenza di varie tipologie di errori; lo 0,2% (49.802) non sono stati recapitati per l'impossibilità di identificare o raggiungere l'ufficio destinatario (è stata restituita al cedente/prestatore l'attestazione di avvenuta trasmissione).

Nel 2016 si è registrata una media di fatture pari a poco meno di 2.500.000 file mensili.



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.



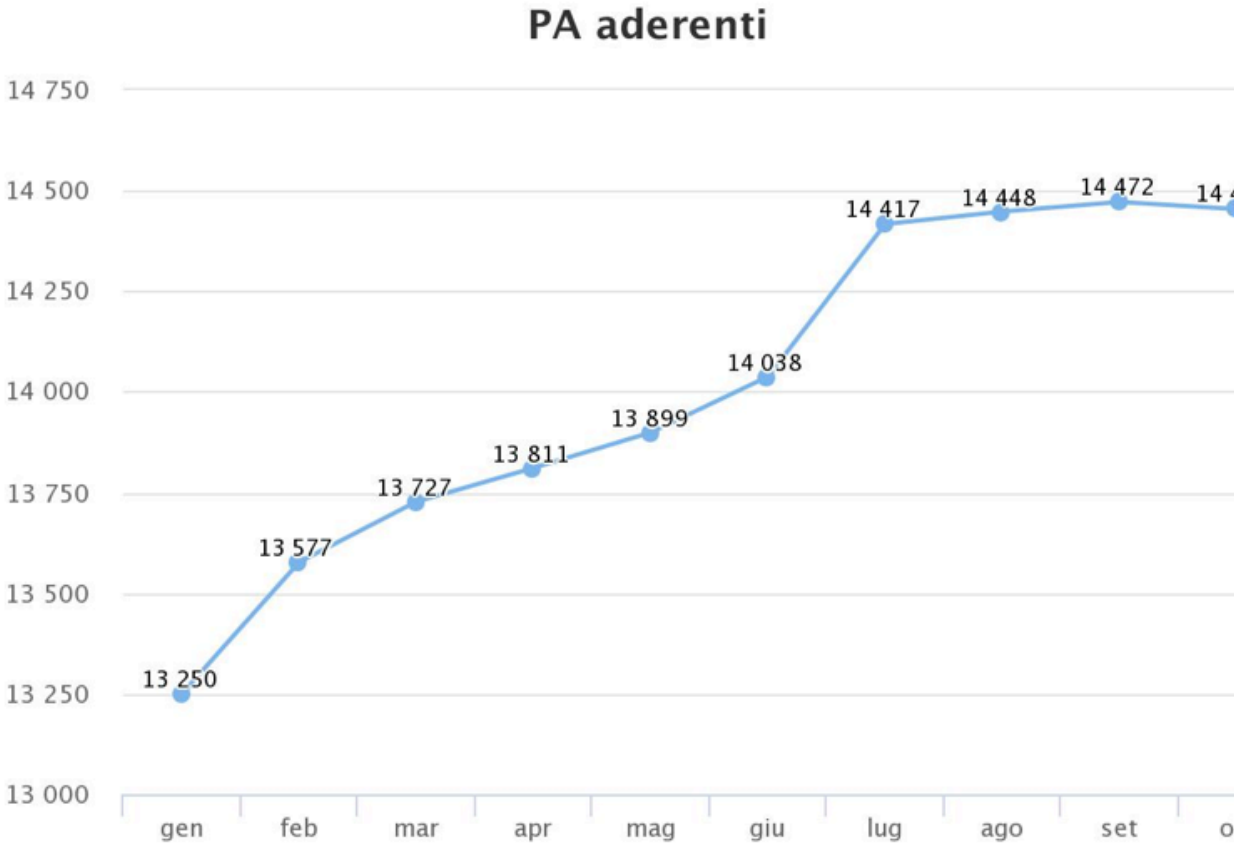
La maggior parte degli uffici di fatturazione elettronici attivi sono relativi alle amministrazioni comunali ed alle loro unioni, consorzi o associazioni; a seguire gli uffici fanno riferimento agli istituti scolastici, alle forze di polizia ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri ed all'Avvocatura dello Stato.

Dai dati sembrerebbe, dunque, che la parte di fatturazione elettronica verso la PA si stia assestando e consolidando. La novità per il 2017 è che dal 1° di gennaio il sistema di fatturazione digitale apre alle transazioni tra privati. Dal primo dell'anno i privati, così come le Pubbliche Amministrazioni, potranno emettere fatture elettroniche tra loro e osservarne i principi concernenti.

PagoPA. L'iniziativa che consente a cittadini e imprese di pagare in modalità elettronica la Pubblica Amministrazione. È un sistema di regole, standard e strumenti definiti dall'Agenzia per l'Italia Digitale e accettati dalla Pubblica Amministrazione, dalle Banche, Poste ed altri istituti di pagamento (Prestatori di servizi di pagamento – PSP) aderenti all'iniziativa idonea a favorire e rendere più agevoli i pagamenti verso la pubblica amministrazione.

Al ottobre 2016 risultano aderenti al sistema dei pagamenti elettronici 14454 ammini-

strazioni, vale a dire circa il 62% degli Enti censiti sull'IPA alla stessa data (23.327). Manca ancora un po' al raggiungimento dell'obiettivo di avere - entro il 2016 - la diffusione di pagoPA su tutte le amministrazioni centrali e locali.



Dai dati al 30 giugno 2016, tra i principali Enti NON aderenti risultavano: 3.845 Comuni e loro Associazioni, 2 Ministeri (il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo) ed altre amministrazioni della PA Centrale, come per esempio l'Agenzia delle Entrate. Avevano invece già aderito tutte le Regioni e le Province Autonome, 11 Ministeri, il 94% delle scuole, il 79% delle università e il 54% dei comuni. Tuttavia da quella data ad oggi risultano aderenti oltre 100 amministrazioni in più, per cui tra gli assenti potremmo avere avuto dei cambiamenti.

La percentuale di Enti attivi - che risultano in esercizio e consentono il pagamento dei loro servizi tramite pagoPA - si attesta al 67,5% degli aderenti per un totale di 9758 Enti.

Le operazioni di pagamento effettuate tramite pagoPA da luglio 2013 a ottobre 2016 sono state 661809: tra i fattori determinanti, la scadenza del bollo auto e l'avvio da parte di Inail del servizio on line per il pagamento dei contributi volontari previsti per le casalinghe.

SEZIONE 2

LA RIORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE

1. Camere di commercio

DECRETO LEGISLATIVO 25 novembre 2016, n. 219 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	
Percorso di approvazione	**Cosa succede**
Approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 25 agosto 2016 e in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 24 novembre 2016 dopo aver recepito i rilievi dei pareri parlamentari e aver tenuto conto delle indicazioni della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato. Il Consiglio dei ministri del 9 novembre 2016 ha poi approvato, in secondo esame preliminare, il decreto sulle camere di commercio in cui sono stati recepiti gran parte dei suggerimenti avanzati dalla Conferenza unificata, dal Consiglio di stato e dalle commissioni parlamentari.	Riduzione dalle attuali 105 a un massimo di 60 Camere di commercio. Dimezzamento del diritto annuale a carico delle imprese; taglio del 30% del numero dei consiglieri; gratuità per tutti gli incarichi degli organi diversi dai collegi dei revisori.
In vigore dal 10 dicembre 2016	

Entrata in vigore dal 10 dicembre il decreto di riordino delle CCIAA prevede, tra le molte riforme, che il numero complessivo delle Camere di Commercio si riduca da 105 a 60. Da qui a sei mesi l'Unioncamere predispone un piano di razionalizzazione che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto (e quindi entro il 10 giugno del 2017) 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. Segue a questo passaggio l'approvazione che il MiSE sentita la Conferenza Stato- Regioni dovrà dare nei 60 giorni successivi.

Di fatto la riforma delle CCIAA agisce in ragione di tre obiettivi:

- Efficientamento: Riduzione del numero delle camere di commercio e dei costi di funzionamento
- Efficacia: Maggiore chiarezza sui compiti e focus sui servizi alle imprese
- Governance: Rafforzamento della vigilanza del MiSE e riorganizzazione del personale

Efficientamento

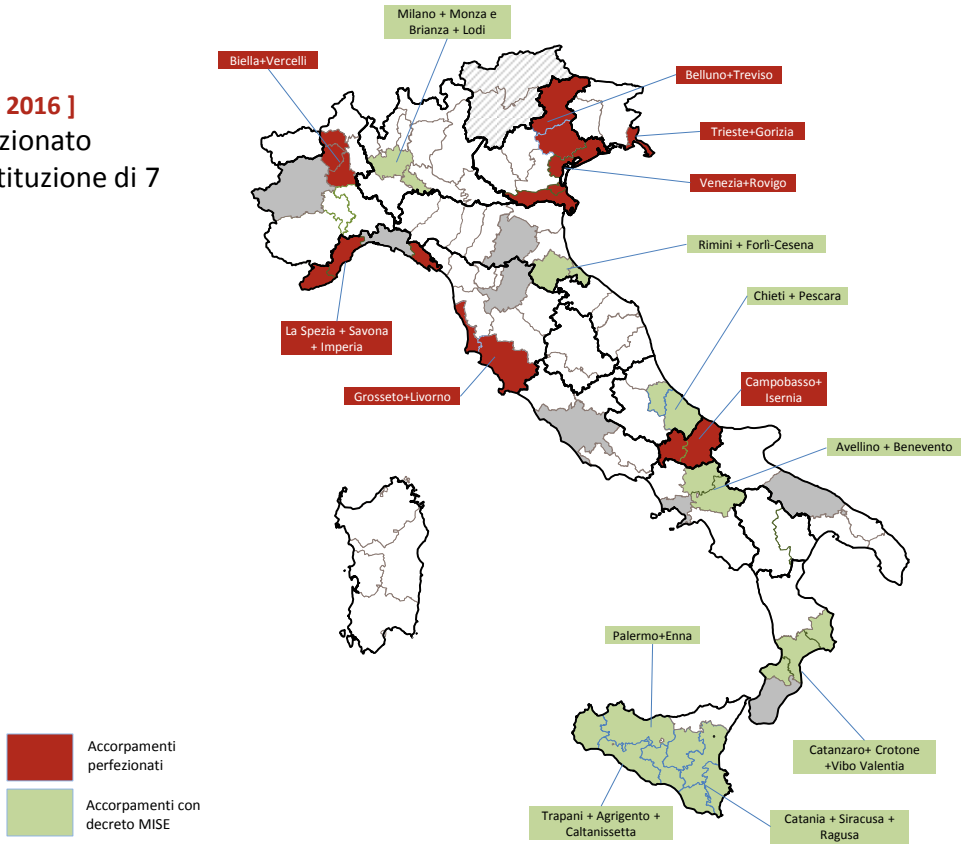
1. Le CCIAA dovranno passare da 105 a 60. I processi di accorpamento sono definiti nel decreto sulla base di alcuni criteri: almeno una Camera di Commercio per Regione; nelle province autonome e nelle città metropolitane; accorpamento di quelle che non hanno almeno 75mila imprese iscritte.

Il sistema Camerale si è già mosso in questa direzione avviando, prima della chiusura dell'iter di approvazione del decreto, propri processi di accorpamento, definendo nei diversi territori ipotesi di aggregazione miranti a creare realtà locali con un adeguato bacino imprenditoriale.

Dai dati ufficiali presenti sul sito di Unioncamere ed aggiornati a fine Novembre 15 CCIAA hanno perfezionato l'iter e sono stati istituiti 7 nuovi enti accorpati portando il numero delle CCIAA a 97.

ACCORPAMENTI
[situazione al 23 novembre 2016]
L'iter è stato finora perfezionato presso 15 CCIAA, con l'istituzione di 7 nuovi enti accorpati.

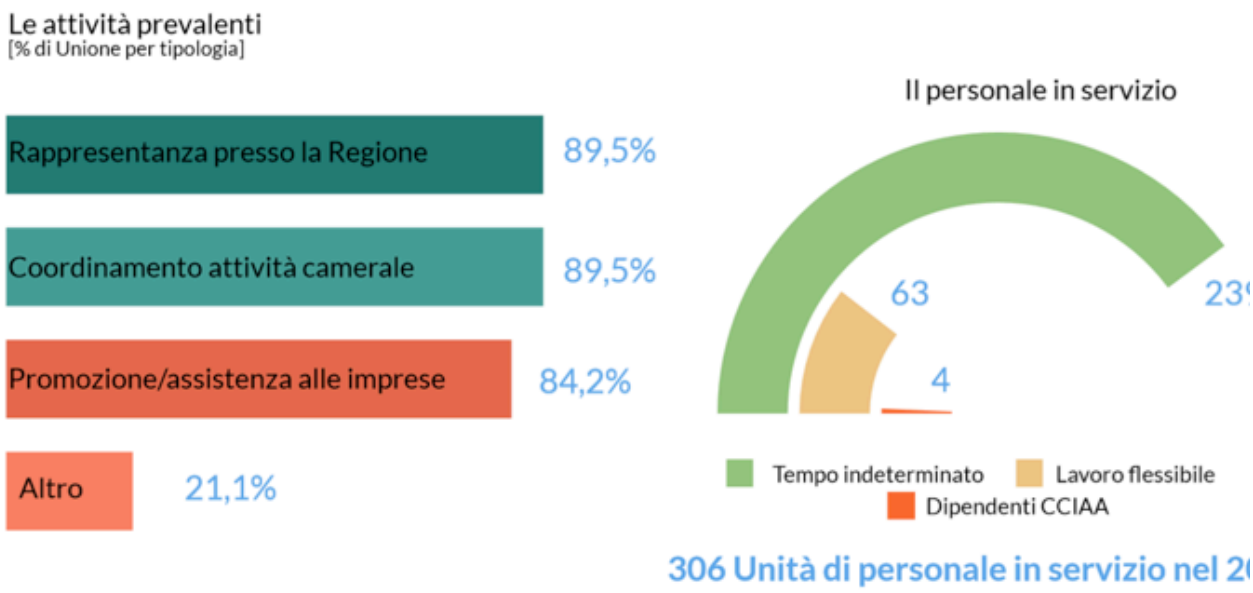
Ridefinizione delle circoscrizioni territoriali



Fonte: Unioncamere, 2016

2. Unioni regionali: per avere una Unione regionale occorre la presenza di almeno 3 Camere nella stessa regione ed il consenso di tutte quelle esistenti. Le Unioni regionali si occuperanno di coordinare i rapporti con la Regione, gestire servizi in comune, svolgere funzioni di osservatorio e monitoraggio delle economie locali. Come si vede dal grafico che segue quelle stabilite da legge corrispondono in larga misura alle attuali attività prevalenti. Tuttavia le Unioni anche se ridotte nel numero, si rafforzeranno in termini di rappresentanza. In assenza dell'Unione regionale, il rapporto con la Regione è assicurata dalla Camera di commercio del Comune capoluogo.

Attualmente le Unioni Regionali sono 18, ma dopo gli accorpamenti – stanti a questi criteri introdotti dal decreto - sarebbero solo 14 le Regioni con più di tre CCIAA.



Fonte: Unioncamere, Osservatorio Camerale 2016

3. Aziende speciali: le aziende speciali delle CCIAA dovranno essere razionalizzate e si dovrà procedere a fusioni sulla base di eventuali sovrapposizioni di funzione o comunque su base territoriale.
Dall'ultimo rapporto dell'Osservatorio sul sistema camerale le aziende speciali risultano 105. Al primo posto la Lombardia con 12 aziende speciali, seguita da Puglia e Campania.
Le unità di personale in servizio nelle aziende speciali al 2015 era di 1533.

4. Partecipazioni in portafoglio: Sulla razionalizzazione delle partecipazioni delle camere si applica il decreto legislativo in materia di società a partecipazione pubblica adottato in attuazione dell'articolo 18 della Legge Madia), il che vuol dire che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, ciascuna amministrazione pubblica (quindi anche le camere) effettua la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'alienazione deve avvenire entro un anno dalla conclusione della ricognizione delle partecipazioni. Tuttavia le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015. Per altro il percorso di razionalizzazione è stato avviato in tutto il sistema camerale dal 2013, con una stretta significativa sulla base dei "Piano di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie" previsti dalla L.190/2014 (legge di stabilità 2015).

5. Sul piano della riduzione dei costi intervengono con il decreto anche altre due novità: il numero di consiglieri scende del 30% e la partecipazione agli organi è gratuita. Ci sono anche risparmi per le imprese, con il dimezzamento del diritto annuale.

- 30% circa di consiglieri, salvaguardando il criterio di rappresentatività

	n° Consiglieri	
n° Imprese	Ieri	Oggi
Sino a 80.000	25	**16**
Oltre 80.000	30	**22**

Fonte: MISE, 2016

Efficacia

In ragione del raggiungimento di una maggior efficacia il decreto va a ridefinire le funzioni camerali categorizzandole in tre tipologie: attività core, attività oggetto di convenzioni (Tali attività possono essere coperte con il diritto annuale esclusivamente se cofinanziate); attività in regime di libero mercato ("pay per use").

Ieri		
Gestione del registro delle imprese	Formazione e gestione del fascicolo d'impresa	Tutela del consumatore, vigilanza e controllo sicurezza prodotti
Metrologia legale	Rilascio dei certificati d' origine delle merci e di esportazione	Orientamento al lavoro e alternanza scuola-lavoro
Promozione del territorio e delle economie locali	Osservatori economia locale	Promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico
Risoluzione alternativa delle controversie	Predisposizione di contratti-tipo tra imprese e associazioni	Attività promozionale svolta all'estero

✓ Attività *core* ⚠ Altre attività ⊘ Attività vietate

Oggi

1. **Attività *core*** (finanziate con il diritto annuale):
   i. Tenuta e gestione del registro delle imprese
   ii. Formazione e gestione del fascicolo informatico d'impresa
   iii. Tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e co sulla sicurezza/conformità dei prodotti e sugli strumenti sog alla disciplina della metrologia legale, la rilevazione dei prez delle tariffe, il rilascio dei certificati di origine delle merci e documenti per l'esportazione
   iv. Informazione, formazione supporto organizzativo e assister alle PMI per la preparazione ai mercati internazionali, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all
   v. Valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo e promoz del turismo, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero
   vi. Orientamento al lavoro e alternanza scuola-lavoro
2. **Attività oggetto di convenzione** con soggetti pubblici e priva digitalizzazione e risoluzione alternativa delle controversie)
3. **Attività in regime di libero mercato *«pay per use»*** (es. attiv assistenza e supporto alle imprese)

Focalizzazione su attività istituzionali evitando duplicazioni di responsabilità con altri enti pubblici

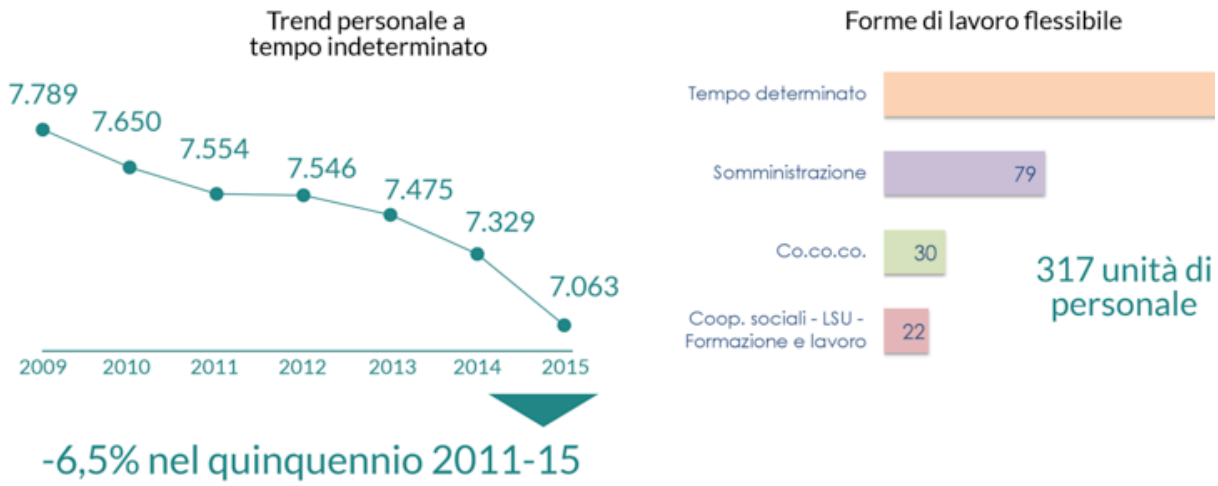
Fonte: MISE, 2016

Governance
Sul piano della governance del sistema camerale due le misure a maggior impatto:

1. istituzione di un comitato indipendente di valutazione delle performance del sistema camerale, il quale provvede alla valutazione sulla base di criteri definiti dal MiSE, anche al fine di premiare le camere più efficienti (attraverso il fondo di perequazione). Il comitato si occupa, inoltre della misurazione annuale delle condizioni di equilibrio economico-finanziario delle singole Camere e dell'efficacia delle azioni adottate per il suo perseguimento dal sistema camerale, nonché dell'efficacia dei programmi e delle attività svolti anche in forma associata e attraverso enti e organismi comuni.

2. Riallocazione del personale presso altre PA. Nel decreto si fa anche riferimento a una rideterminazione dell'organico del personale dipendente eventualmente con ricorso a processi di mobilità tra le diverse Camere di Commercio o la definizione di criteri di ricollocazione presso altre amministrazioni pubbliche. Il personale delle Camere di commercio che dovesse risultare in soprannumero all'esito della riorganizzazione del sistema camerale verrà ricollocato presso altre amministrazioni pubbliche, con priorità per gli Uffici giudiziari, analogamente a quanto avvenuto per il personale delle Province.

Guardando ai numeri relativi al personale e alle tendenze dal 2009 si evidenzia una diminuzione costante nel quinquennio. 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. Questo, si legge nella relazione dell'Osservatorio del sistema camerale, ha determinato una scopertura media degli organici pari a circa il 21%, deficit che non si "risana" neppure mediante ricorso al lavoro flessibile, che registra un'ulteriore netta contrazione di quasi il 25% in rapporto al 2014, soprattutto nelle tipologie di contratto "tempo determinato" e "somministrazione lavoro".



Fonte: Unioncamere, Osservatorio Camerale 2016

2. Procedimenti Disciplinari

DECRETO LEGISLATIVO n. 116 del 2016 in materia di licenziamento disciplinare	
Percorso di approvazione	**Cosa succede**
Approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2016 e in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 15 giugno 2016 dopo aver raccolto il parere favorevole delle commissioni parlamentari, della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.	Chi truffa sulle presenze in entrata o direttamente o per interposta persona, se colto in flagranza di reato, sarà subito sospeso e sarà contestualmente avviato l'iter per il licenziamento che dovrà concludersi entro 30 giorni.
In vigore dal 13 luglio 2016	

Passato alle cronache come il decreto contro i "furbetti del cartellino" il d.lgs. interviene, con tre articoli, sulla normativa vigente in materia di licenziamento disciplinare, rivedendo quanto già previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (quello contro "i fannulloni" di Brunetta), che a sua volta metteva mano al dlgs 165\2001.

La principale novità introdotta con il decreto è quella del, cosìddetto, i procedimento "accelerato" (che si deve concludere in 30 gg e prevede 48 ore per la contestazione dell'addebito), giustificato solamente dal fatto di cogliere il soggetto in flagranza di reato e/o dell'esistenza di riprese video. Tale procedimento può essere attivato dal Dirigente ed è lo stesso Responsabile della struttura che contesta l'addebito entro 48 ore, sospende il dipendente e trasmette all'Ufficio Provvedimenti Disciplinari gli atti di un procedimento già avviato. Non poche le questioni che una tale novità potrebbe generare. In relazione al fatto che tale procedimento può essere avviato dal dirigente vi sono due diverse ragioni di rischio. La prima legata al fatto che detto dirigente non necessariamente possiede competenze giuridiche per impostare un procedimento per il licenziamento (pensiamo alla corretta contestazione dei fatti, all'indicazione della norma violata, alle procedure di notificazione dell'atto, ecc.). La seconda, sollevata dalla Corte dei Conti, è l'eccessiva "prossimità" tra dipendente e chi avvia il procedimento disciplinare.

Mentre le competenze giuridiche aprono il varco ai contenziosi su aspetti formali, la "vicinanza" tra chi riceve e chi avvia il procedimento rischia di inquinare con legami/questioni personali la procedura, generando archiviazioni frettolose o, al contrario, procedimenti disciplinari ritorsivi.

Anche i tempi troppo brevi, rischiano di generare un "corto circuito" tale per cui il dipendente potrebbe essere convocato, per il contraddittorio a sua difesa contestualmente all'invio della denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti. E a quel punto, seppure dal contraddittorio emergessero delle "buone ragioni" per l'assenza ingiustificata, il dipendente si troverebbe comunque nelle condizioni di dover sostenere le spese per farsi assistere da un legale.

Guardando ai dati da cui prende le mosse il decreto di riforma relativi ai provvedimenti disciplinari e presenti sul sito del Ministero della Funzione Pubblica, si contano - nel 2014 -227 provvedimenti di licenziamento presi a seguito di oltre 6.900 procedimenti disciplinari avviati, nei confronti di dipendenti pubblici.

Tab. 18 – I provvedimenti disciplinari nel 2014. (v.a.)

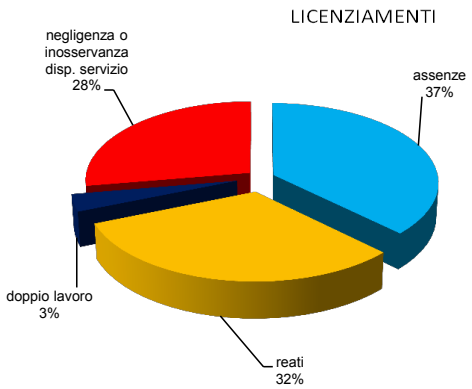
Amministrazioni	PROCEDIMENTI DISCIPLINARI GEN/DIC 2014			PROVVEDIMENTI ADOTTATI					
	avviati	sospesi per avvio proc. giudiziario	conclusi*	sanzioni minori	sospensioni dal servizio	fino a 10 gg	oltre i 10 giorni	licenziamenti	archiviazione/ proscioglimento
Ministeri e Agenzie	1348	229	1119	478	303	156	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

Quasi metà, il 37%, deriva da assenze (ingiustificate o non comunicate per tempo). Tra le motivazioni, ai 99 licenziamenti legati alle assenze, seguono i 72 connessi a reati (il 32%), i 63 causati da comportamenti non corretti verso i superiori o i colleghi, da negligenza e inosservanza degli ordini di servizio (il 28%) e solo il 3% dovuti al fenomeno del doppio lavoro, attività extralavorative non autorizzate (8, pari al 3%).

Graf. 19 – Cause alla base dei licenziamenti nel 2014



Il maggior numero di licenziamenti si osserva per scuole (81) e ministeri (77). Rispetto agli ultimi tre anni cresce la percentuale di chi viene licenziato per le assenze e diminuiscono invece i casi in cui l'interruzione del rapporto di lavoro era collegata ai reati.

Fonte: Ministero Funzione Pubblica, 2014

Tab. 19 – Percentuale dei procedimenti sospesi e conclusi sul totale dei provvedimenti e provvedimenti sanzionatori gravi sul totale dei provvedimenti conclusi (val.%)

Amministrazioni	Percentuale procedimenti avviati e sospesi	Percentuale procedimenti avviati e conclusi	Provvedimenti sanzionatori gravi (sospensione dal servizio/licenziamento) adottati
Ministeri e Agenzie	17%	83%	34%
Enti pubblici vari	12%	88%	31%
Province	29%	64%	43%
Comuni	13%	87%	17%
Asl e Aziende Ospedaliere	10%	90%	31%
Università	8%	92%	43%
Scuole	7%	92%	20%
Totale	**10%**	**90%**	**25%**

Fonte: Ministero Funzione Pubblica, 2014

In media il 90% dei procedimenti avviati vengono conclusi e una quota del 25% (per altro "stabile" dal 2011) di questi hanno come esito provvedimenti sanzionatori gravi: per circa un quarto si tratta di licenziamenti, mentre nel resto dei casi i dipendenti ricevono sospensioni senza retribuzione. Le sospensioni dal servizio, nel 2014, sono state 1334. Di queste il 66% sono legate a inosservanza delle disposizioni di servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi, utenti e il 19% alle assenze, ingiustificate o non comunicate nei termini.

PROVVEDIMENTI SOSPENSIONE

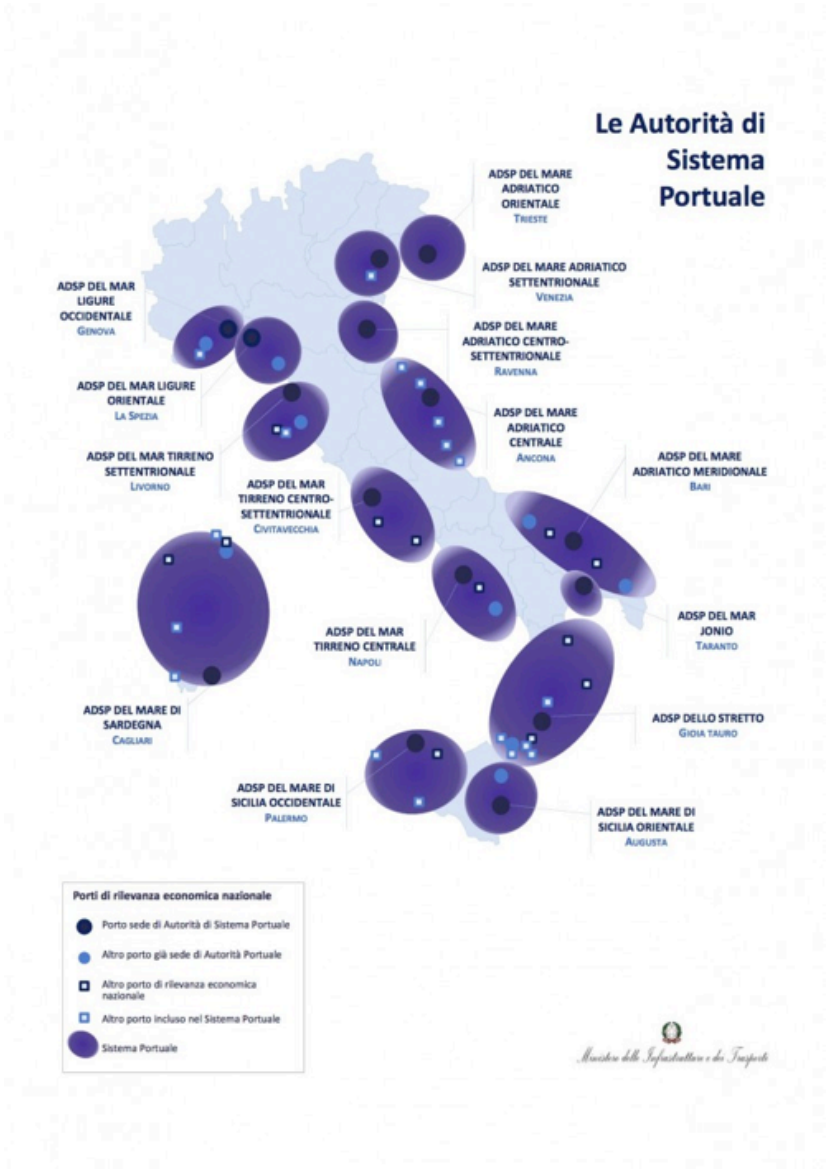
Sospensioni derivanti da assenze dal servizio (ingiustificate, non comunicate nei termini prescritti…)	**254**	**19%**
Sospensioni connessi a reati	**110**	**8%**
Sospensioni derivanti da attività extralavorative non autorizzate (doppio lavoro)	**65**	**5%**
Sospensioni derivanti da irreperibilità a visita fiscale	**21**	**2%**
Sospensioni derivanti da inosservanza disp. servizio, negligenza, comportamento non corretto verso superiori, colleghi e utenti	**884**	**66%**
Totale	**1334**	**100%**

Fonte: Ministero Funzione Pubblica, 2014

3. Le Autorità Portuali

D.Lgs. 169/2016 - Norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali	
Percorso di approvazione	**Cosa succede**
Approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2016 e in via definitiva dal Consiglio dei ministri del 28 luglio 2016 dopo aver recepito le indicazioni dei pareri parlamentari e aver tenuto conto delle osservazioni della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato.	Sono istituite 15 Autorità di sistema portuale (AdSP) che raggruppano i maggiori porti italiani. Il riordino del sistema portuale avverrà con la revisione della governance di funzionamento e con misure di semplificazione. Dal riordino sono esclusi i porti franchi.
In vigore dal 15 settembre 2016	

Il principale provvedimento del decreto relativo alle Autorità portuali, in vigore dal 15 settembre 2016, è l'istituzione di quindici Autorità di Sistema Portuale che sostituiranno le attuali 24 Autorità Portuali.



Quanto previsto nel decreto avrà anche l'effetto di scongelare i vertici delle Autorità Portuali, formati in gran parte da commissari straordinari. La definitiva rosa dei candidati nominati dal Ministro dei Trasporti Delrio d'intesa con i governatori regionali, è stata sottoposta al vaglio degli interlocutori istituzionali, dall'Autorità dei Trasporti all'Anac passando per le commissioni parlamentari competenti. Già dalla fine di ottobre sono iniziate ad arrivare le prime nomine.

Vediamone un aggiornamento al 10 dicembre.

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			