

## **"Tcon zero"**

**Una fotografia della PA italiana  
prima della Riforma Madia**

MAGGIO 2015

# RICERCHE



# “TCON ZERO”

UNA FOTOGRAFIA DELLA PA ITALIANA  
PRIMA DELLA RIFORMA MADIA

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>Art. 6: Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza</b>	<b>6</b>
<b>Art. 7: Riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato</b>	<b>9</b>
<b>Art.8: Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura</b>	<b>20</b>
<b>Art. 9: Dirigenza pubblica</b>	<b>27</b>
<b>Art. 10: Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca</b>	<b>40</b>
<b>Art. 11: Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche</b>	<b>44</b>
<b>Art. 13: Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche</b>	<b>49</b>
<b>Art. 14: Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche</b>	<b>58</b>



# INTRODUZIONE

## **Carlo Mochi Sismondi**

*Presidente di FORUM PA*

---

Di tutte le riforme della PA che si sono succedute, da quella di Remo Gaspari che produsse la famosa legge 241/90 sulla trasparenza a quelle di Sacconi, Cassese, Bassanini, Frattini, Brunetta quella che è disegnata dalla legge delega arrivata alla Camera dopo un lungo e complesso iter al Senato e detta "Legge Madia" è quella che probabilmente ha più probabilità di incidere sui numeri delle amministrazioni pubbliche. Inciderà sui numeri fondamentali dati dai costi per le strutture e per il personale non solo perché è forse la più impegnativa in termini di decreti legislativi delegati che partorirà, ma anche perché essi andranno a toccare alcune aree della macchina amministrativa che per ora erano sfuggite a precedenti tentativi di razionalizzazione.

Ancora non sappiamo se il passaggio alla Camera stravolgerà la legge che, tutto sommato, è passata quasi indenne al Senato, né sappiamo se i decreti successivi manterranno il rigore che la legge ha impostato. Quel che sappiamo però di certo è che non saremo mai in grado di monitorarne i risultati e quindi di valutarne l'impatto se non scattiamo una foto precisa dello stato attuale, del tempo "Tcon zero" prima che la riforma parta e cominci a produrre effetti.

Questo lavoro di FORUM PA, che è un work in progress che ci accompagnerà nei prossimi mesi, ma che ha visto una sua prima definizione per l'apertura della 26<sup>a</sup> edizione del FORUM PA che si è svolta a Roma dal 26 al 28 maggio 2015, ha proprio questo obiettivo: definire i numeri di partenza perché possiamo poi verificare i cambiamenti.

Prenderemo in esame otto articoli del disegno di legge (ora Atto Camera 3098), quelli che ci sembra possano avere un impatto maggiore sui "numeri" della PA, indicheremo per ciascuno la situazione attuale (as is), cosa avverrà se la legge sarà approvata così come la conosciamo ora (to be), quali sono i numeri da cui partiamo e, dove è possibile, qual è l'impatto della legge su queste grandezze.

## Art. 6: Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

Tema	Com'è ora	Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato
<b>Trasparenza e lotta alla corruzione</b>	Complessivamente le amministrazioni hanno risposto agli obblighi imposti dai decreti legislativi 33 e 39 del 2013, ma con grande difficoltà interpretativa e spesso con adempimenti solo formali. Le cause additate dall'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) per questo parziale insuccesso sono: oscurità e sovrabbondanza legislativa (più cose sono state normate n volte); peso eccessivo degli adempimenti in capo alle amministrazioni (nomina di responsabili, piani, rapporti, ecc.) spesso solo formali.	Il progetto di riforma si basa su due principi chiave: più chiarezza e taglio delle leggi inutili e sovrabbondanti; riduzione drastica degli oneri e degli adempimenti in carico alle amministrazioni, pur senza abbassare il livello di guardia. Meno carta quindi e più sostanza.
6 mesi di tempo dall'entrata in vigore della legge per l'emanazione di uno o più decreti legislativi.		

### La fotografia dei fenomeni

#### a. Non tutti pubblicano i dati

In nessuna Regione italiana le amministrazioni rispettano completamente le norme sulla trasparenza. I dati sono pubblicati in media dall'84% delle amministrazioni con un minimo in Sicilia del 77% e un massimo in Piemonte del 92%.

Percentuale dati pubblicati in rapporto alle pubbliche amministrazioni, suddivise per regioni

Regione	Numero PA	Totale PA	%
Abruzzo	318	389	81,75%
Basilicata	144	185	77,84%
Calabria	406	516	78,68%
Campania	662	853	77,61%
Emilia-Romagna	499	583	85,59%
Friuli-Venezia Giulia	253	276	91,67%
Lazio	550	690	79,71%
Liguria	247	295	83,73%
Lombardia	1662	1927	86,25%
Marche	290	338	85,80%
Molise	130	161	80,75%
Piemonte	1312	1431	91,68%
Puglia	400	492	81,30%

Sardegna	465	521	89,25%
Sicilia	494	642	76,95%
Toscana	414	493	83,98%
Trentino-Alto Adige	287	339	84,66%
Umbria	129	167	77,25%
Valle d'Aosta	77	85	90,59%
Veneto	724	833	86,91%
TOTALE	9463	11216	84,37%

Fonte: *La bussola della trasparenza, dati aggiornati al 26/04/2015*

b. Non tutti i dati pubblicati sono di buona qualità

L'ANAC ha predisposto un controllo da parte degli Organismi Indipendenti di valutazione e ad una prima analisi di quell'84% di amministrazioni che in media pubblicano i dati un ulteriore 16% ha dati insufficienti o di bassa qualità, portando quindi il grado di compliance al 71%.

ENTE	SI	No	%	enti verificati
Autorità Indipendente	5	3	63	8
ASL e enti del ssn	29	6	83	35
Capoluoghi di Regione	19	1	95	20
Ministeri	12	1	92	13
Regioni	18	4	82	22
Totale	83	15	85	98

*Report ANAC vigilanza OIV 2015*

c. Comunque, nonostante gli sforzi rimaniamo nelle zone basse della classifica

Ecco un recentissimo studio, di cui di seguito si riportano solo alcuni dati per rappresentare quanto è risultato per l'Italia rispetto ad altri paesi europei. Si tratta dell'analisi realizzata da World Justice Project su l'Indice di Open Government di tutti i paesi del mondo, attraverso interviste ai cittadini. L'analisi riguarda nello specifico quattro aspetti:

- 1) pubblicazione di testi normativi e dati sull'amministrazione;
- 2) diritto all'informazione;
- 3) partecipazione civica;
- 4) strumenti di tutela dei propri diritti.

Il risultato dello studio mette il nostro paese, con un punteggio di 0,61, al 18° posto su 24 per quanto riguarda l'area comprendente i paesi EU- EFTA e Nord America.

1	Sweden	0,81
2	Norway	0,81
3	Denmark	0,78
4	Netherlands	0,76
5	Finland	0,76
6	Canada	0,75
7	United Kingdom	0,74
8	United States	0,73
9	Austria	0,72
10	Estonia	0,72
11	Germany	0,72
12	Belgium	0,70
13	France	0,69
14	Poland	0,67
15	Czech Republic	0,64
16	Portugal	0,64
17	Spain	0,62
18	Italy	0,61
19	Slovenia	0,60
20	Croatia	0,58
21	Greece	0,57
22	Bulgaria	0,54
23	Romania	0,53
24	Hungary	0,51

Fonte: <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/ITA>

d. I responsabili della prevenzione della corruzione

La complessità di attuazione della l. 190/2012 ha reso complesso per molte amministrazioni rispettare gli obblighi di adempimento richiesti dal dettato normativo: gli ultimi dati, del 2015, ci dicono che solo il 74% delle amministrazioni hanno adempiuto all'obbligo di legge in vigore da due anni di nominare la figura chiave per la lotta alla corruzione.

## Art. 7: Riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato

Tema	Com'è ora	Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato
<b>Le strutture organizzative</b>	Le strutture dei Ministeri si suddividono in due tipologie: quella dipartimentale e quella per direzioni generali. La suddivisione però porta in molti casi a vedere duplicati gli uffici strumentali che svolgono attività no core per renderli vicino e al servizio del dipartimento o della d.g.. Questo tuttavia ha fatto nascere una molteplicità di uffici che appesantiscono la struttura organizzativa e i processi raddoppiando tempi e risorse.	Obiettivo della riforma è di rendere efficienti e leggere le strutture degli uffici strumentali diminuendone il numero ed il personale dirigenziale. L'accorpamento prevede la possibilità di costituire uffici strumentali comuni unendoli anche materialmente in uniche strutture. Conseguente soppressione di uffici e organismi che si ritengono disfunzioni organizzative. In contrapposizione si dovrà aumentare gli uffici che svolgono servizi per i cittadini e le imprese.
<b>Le funzioni</b>	Le Autorità indipendenti, le Agenzie nate nell'ultimo ventennio per esigenze di maggior efficienza in specifici settori e per influenze da parte dell'UE svolgono funzioni che in taluni casi sembrano coincidere con quelle delle amministrazioni statali.	La riforma richiede un'attività di razionalizzazione delle funzioni per evitare che si creino duplicazioni, ed eventuale conseguente soppressione di quegli uffici ministeriali le cui funzioni corrispondono a quelle delle autorità indipendenti.
<b>I corpi di polizia</b>	Nel nostro paese ci sono cinque corpi di polizia, ciascun corpo ha sia funzioni specifiche che lo caratterizzano sia funzioni che coincidono con le altre forze di sicurezza.	Oggetto di riforma è innanzitutto una razionalizzazione delle funzioni e delle attività di polizia per assicurare una presenza coordinata sul territorio e una gestione associata dei servizi strumentali. Al contempo si prevede la riorganizzazione del Corpo forestale ed un eventuale assorbimento nelle altre forze con il mantenimento della professionalità e specificità che lo caratterizza.
<b>Le prefetture</b>	Le prefetture sono Uffici Territoriali di governo, sono la rappresentanza del Governo centrale in ambito territoriale presenti in ogni provincia. Svolgono funzioni di coordinamento tra gli enti territoriali e le rappresentanze delle amministrazioni centrali presiedendo la conferenza permanente.	Il piano della riforma per le Prefetture prevede innanzitutto la riduzione del numero attraverso una razionalizzazione che tenga conto delle diverse e specifiche esigenze territoriali. In secondo luogo la trasformazione in Uffici territoriali dello Stato, non più con funzioni di mero coordinamento, ma come unico punto di riferimento per il cittadino dell'amministrazione periferica dello Stato.
Decreti attuativi entro 12 mesi dalla entrata in vigore della legge.		

## La fotografia dei fenomeni

### a. Gli uffici di staff dei Ministeri

Nelle tabelle che seguono si vuole dare un'immagine della composizione dei ministeri attraverso il riepilogo di tutte le dotazioni organiche e la distribuzione del personale. In particolare poi si traccia il profilo degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dove, oltre al personale di ruolo delle amministrazioni, si ha una parte importante di esterni che compongono gli uffici di staff.

Sebbene si siano registrati negli ultimi anni tentativi di riduzione e semplificazione dell'apparato ministeriale, gli uffici di staff permangono di notevoli dimensioni e con articolazioni corpose. A seconda dell'apparato ministeriale, essi si compongono di un numero intermedio che va dalle 100 alle 320 unità (dal minimo del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali al massimo del Ministero dell'interno).

<b>Ministeri</b>	<b>Dotazione organica complessiva</b>	<b>Totale qualifiche Dirigenziali</b>	<b>Dotazione organica uffici di staff</b>	<b>Qualifiche dirigenziali negli uffici di staff</b>
<b>Ministero degli affari esteri (escluso personale carriera diplomatica)</b>	3.704	60	120	4
<b>Ministero dell'interno (amministrazione civile)</b>	22.988	225	320	2
<b>Ministero della giustizia (amministrazione civile)</b>	46.468	283	210	40
<b>Ministero della difesa</b>	27894	117	145	10
<b>Ministero economia e finanze</b>	12.228	632	230	26
<b>Ministero dello sviluppo economico</b>	3.231	174	270	10
<b>Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali</b>	1.444	59	75	4
<b>Ministero dell'ambiente del territorio e del mare</b>	600	41	90	6
<b>Ministero delle infrastrutture e trasporti</b>	7.744	219	148	7
<b>Ministero del lavoro e delle politiche sociali</b>	7.331	159	100	8
<b>Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca</b>	6.418	440	236	16
<b>Ministero per i beni e le attività culturali</b>	19.132	185	110	6
<b>Ministero della salute</b>	1.700	125	100	10

*Staff dei Ministeri - Fonte IRPA 2014*

*\* alla dotazione organica del Ministero per i beni culturali bisogna aggiungere 4 dirigenti di II fascia e 1 di I, assegnati alla direzione generale del Turismo*

Per la realizzazione delle attività principali le amministrazioni dello stato devono essere supportate da uffici strumentali, tuttavia una presenza eccessiva di questi uffici crea a livello organizzativo un rallentamento delle procedure ed una maggiore burocratizzazione. Nello schema che segue si può notare come al di là della struttura organizzativa dei ministeri, dipartimentale o per direzioni generali, in molti Ministeri il numero degli uffici strumentali necessita sicuramente di una riorganizzazione.

b. Gli uffici strumentali

MINISTERI	UFF. GESTIONE DEL PERSONAL	UFF. STATISTI	UFF. ACQUIS	SISTEMI INFORMATI	FORMAZIONI
Ministero degli affari esteri	11			2	
Ministero dell'interno	14	1	1	6	10
Ministero della giustizia	4	2	1	5	5
Ministero della difesa	8	1		1	1
Ministero economia e finanze	1*	1*		1*	
Ministero dello sviluppo economico	1			1	1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	2			1	2
Ministero dell'ambiente del territorio e del mare	7		7	7	1
Ministero delle infrastrutture e trasporti	7	1		2	
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	1		1	1	1
Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca					
Ministero della salute	3			2	2
Ministero beni e attività culturali	11				1

- Si fa riferimento a direzione, non ad uffici.

N.B. per quanto riguarda il Ministero dell'istruzione non è stata fatta l'analisi mancando i dati *in attesa del D.M. di riorganizzazione degli Uffici come previsto dal D.P.C.M. n. 98/2014.*

Il Ministero della difesa ha due direzioni generali, l'una per il personale civile e l'altra per il personale militare, che si occupano della gestione del personale appartenente rispettivamente all'una e all'altra categoria; nel caso della direzione generale per il personale civile, questa si occupa anche dei professori delle accademie, degli istituti di formazione e dei magistrati militari.

Come si può notare, in alcuni Ministeri il numero di uffici dedicati in particolare al personale è molto più ampio, la struttura organizzativa in questi casi prevede un'articolazione degli uffici del personale, è il caso del Ministero dell'interno in cui al dipartimento per le politiche del personale, che si occupa del personale amministrativo civile, si aggiungono gli appositi uffici del personale ed alla formazione di altri dipartimenti.

Nel Ministero dei beni e attività culturali ciascuna direzione generale ha un suo ufficio gestione personale.

Si sottolinea inoltre una peculiarità che caratterizza il dipartimento dell'amministrazione generale del ministero dell'economia e finanze che svolge servizi strumentali anche per altri enti dello Stato.

c. Le sovrapposizioni di funzioni

Nello schema che segue si è cercato di individuare possibili sovrapposizioni di funzioni tra enti pubblici, tra i Ministeri ed Agenzie, Autorità ed altri Enti che svolgono attività che possono coincidere con alcune funzioni ministeriali, ovvero tra Agenzie. Una adeguata razionalizzazione delle funzioni permette di evitare una duplicità delle stesse con minor dispendio di risorse.

Ente	Possibili sovrapposizioni di funzioni	Ente
Autorità garante della concorrenza e del mercato	Ambedue si occupano di tutelare il consumatore contro pratiche scorrette, di garantire la trasparenza e la chiarezza delle informazioni da dare, di contrasto alla pubblicità ingannevole.	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
ANAC	In particolare riguardo la Vigilanza nei lavori pubblici potrebbero raffigurarsi casi di sovrapposizione.	Ministero delle infrastrutture e trasporti
ENAC	In materia di sicurezza aerea aeroportuale e qualità del trasporto aereo.  Tasse, tariffe dinamiche tariffarie.	Ministero delle infrastrutture e trasporti
ICE	In ambito di promozione sviluppo internazionale imprese all'estero	Ministero sviluppo economico (politica di internazionalizzazione promozione scambi)  Unioncamere
Agenzia garante per la concorrenza e per il mercato	Per quanto riguarda la direzione generale mercato, concorrenza consumatore, vigilanza e normativa tecnica	Ministero sviluppo economico
ENIT ente nazionale per il turismo	Relativamente a politiche e attività di promozione del turismo	Ministero beni e attività culturali- Direzione generale del Turismo

d. I cinque Corpi di polizia dello Stato

Nel nostro paese i corpi di polizia sono cinque con un numero di personale che arriva a 316.662 unità secondo i dati del Conto Annuale riferiti al 2013. Nelle tabelle che seguono si riporta il numero di personale suddiviso per ciascuno corpo, inoltre per dare una prospettiva comparata si vuole far notare il numero degli addetti alla sicurezza in Italia rapportato con quello di alcuni stati Europei, ed infine in rapporto al numero dei cittadini.

Corpi di polizia	Numero personale
Corpo forestale	9.040
Guardia di finanza	61.125
Polizia di Stato	101.567
Polizia Penitenziaria	39.366
Carabinieri	105.564

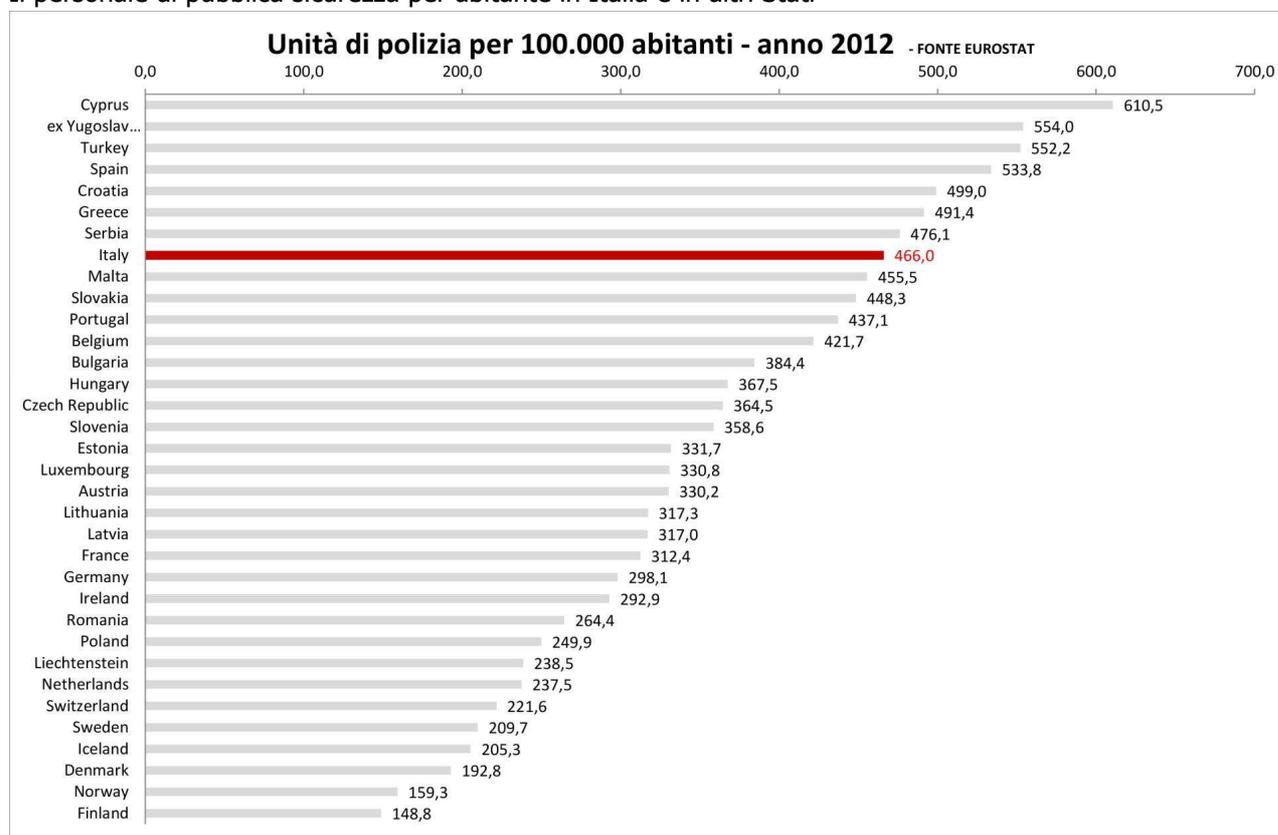
Fonte conto annuale 2013

Eurostat: gli operatori della sicurezza in Italia e in altri Stati Europei

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgium	36.318	37.008	38.911	38.963	38.718	38.581	39.861	39.746	46.933	46.784
France	233.250	235.792	234.966	241.998	238.478	228.402	243.900	211.262	203.076	203.982
England and Wales	133.366	139.200	141.230	141.381	140.514	140.230	142.151	142.132	137.473	132.198
Poland	99.919	100.770	100.654	99.083	98.337	100.648	98.955	97.535	97.474	96.322
Spain	194.973	198.072	202.535	209.163	214.920	224.099	231.818	241.267	247.535	249.907
Italy	249.714	250.237	249.313	246.775	247.510	245.152	293.591	276.256	278.461	276.750

Fonte Eurostat 2012

Il personale di pubblica sicurezza per abitante in Italia e in altri Stati



Fonte proposte di revisione della spesa pubblica da Eurostat

All'analisi meramente quantitativa appena riportata si vuole aggiungere un dato ulteriore ossia la specificazione delle funzioni che caratterizzano i diversi Corpi di polizia, al fine di comprendere come viene impiegato il personale ed evidenziare criticità che necessitano di intervento regolativo.

#### Funzioni suddivise per Corpo di Polizia

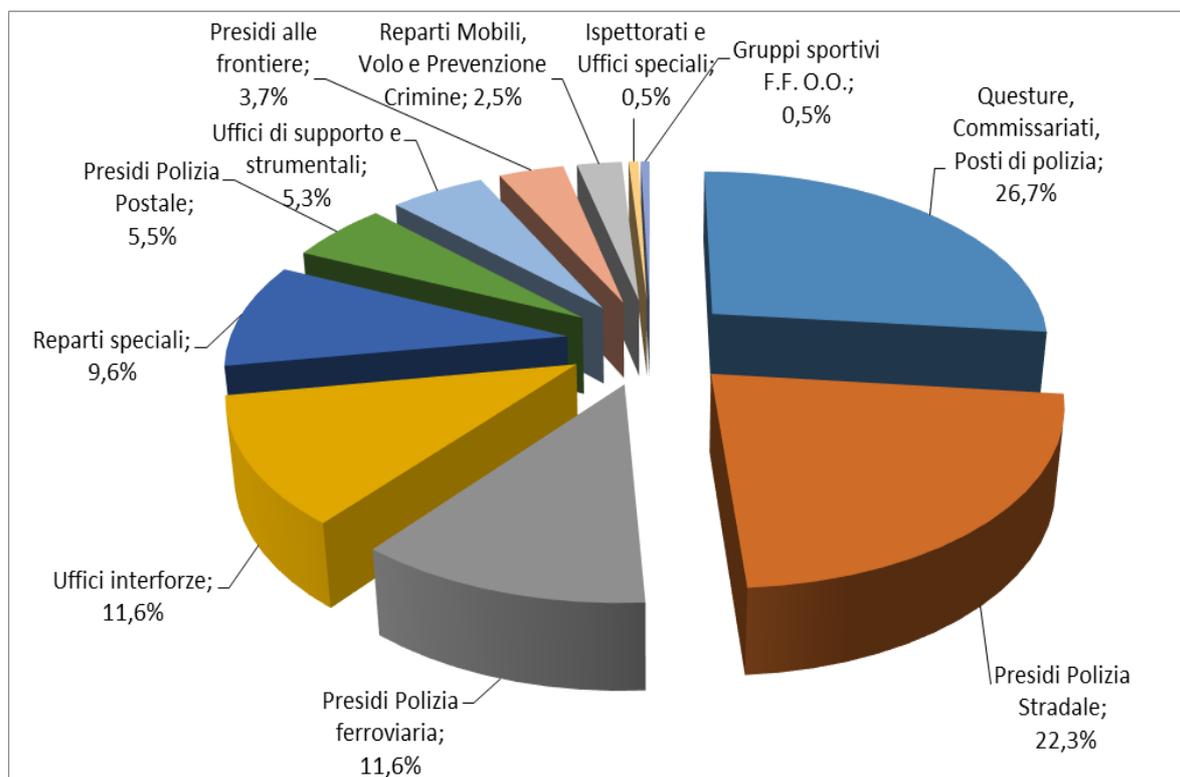
<b>Carabinieri</b>	<b>Polizia di stato</b>	<b>Polizia penitenziaria</b>	<b>Guardia di Finanza</b>	<b>Corpo forestale</b>
Forza armata -concorre alla difesa della patria  -attività di polizia militare  -sicurezza missioni diplomatiche, cooperazione internazionale	Attività amministrative	Assicurano l'esecuzione misure privative della libertà personale	Attività di prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e violazioni finanziarie	Forza di polizia dello Stato a difesa del patrimonio agroforestale, tutela dell'ambiente del paesaggio, dell'ecosistema
Controllo del territorio attività preventiva di sicurezza	Attività di sicurezza della cittadinanza  Sicurezza stradale	Ordine e sicurezza all'interno degli istituti di pena	Vigilanza osservanza delle disposizioni di interesse politico economico	Svolge attività di polizia giudiziaria e di vigilanza sul rispetto della normativa nazionale e internazionale salvaguardia risorse agroalimentari, forestali paesaggistiche
Contrasto alla criminalità, attività investigativa	Attività di prevenzione, contrasto alla criminalità e investigazione, polizia giudiziaria	Osservazione trattamento rieducativo detenuti	Sorveglianza in mare per fini di polizia finanziaria-ruolo esclusivo quale polizia economica e finanziaria in mare	Tutela del patrimonio naturalistico nazionale e sicurezza agroalimentare prevenzione e repressione dei reati connessi
Ordine pubblico	Ordine pubblico	Servizi di traduzione dei detenuti e piantonamento degli stessi nei luoghi di cura	Mantenimento ordine pubblico	Concorso al mantenimento ordine e sicurezza pubblica e controllo del territorio con riferimento alle aree rurali e montane
Protezione civile	Presidi alle frontiere	Servizi di ordine e sicurezza pubblica e di pubblico soccorso	Difesa politico militare delle frontiere	Struttura operativa nazionale di protezione civile

A completamento del quadro è anche utile conoscere la presenza e la distribuzione sul territorio delle diverse forze per vedere se nella prospettiva di una riorganizzazione delle funzioni e dei corpi di polizia possa anche essere preso in considerazione un piano di razionalizzazione anche rispetto la distribuzione sul territorio nazionale. Ciò al fine di evitare sovrapposizioni anche infrastrutturali ed al

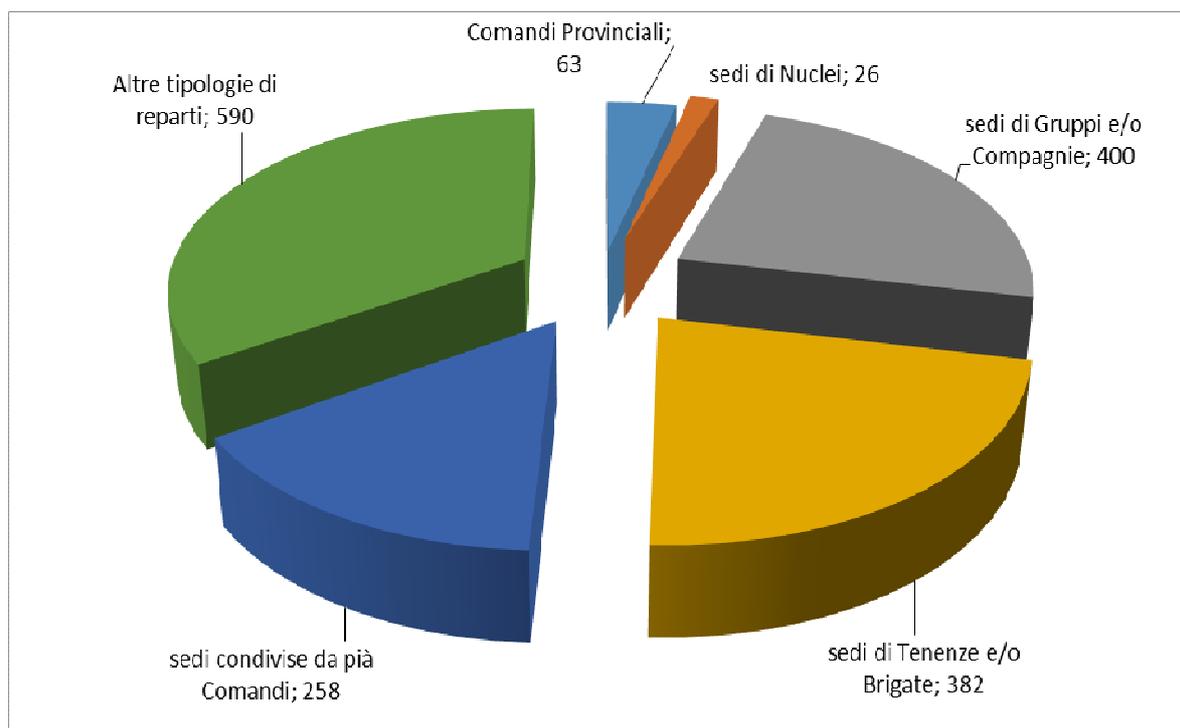
contempo garantire la sicurezza in tutto il territorio nazionale in un'ottica di implementazione dei servizi alla cittadinanza a cui tende la riforma in atto.

Si riporta la situazione infrastrutturale delle diverse forze di polizia anno 2013 elaborata dalla relazione della commissione per la razionalizzazione della spesa del Ministero dell'Interno.

#### Situazione infrastrutture Polizia di Stato

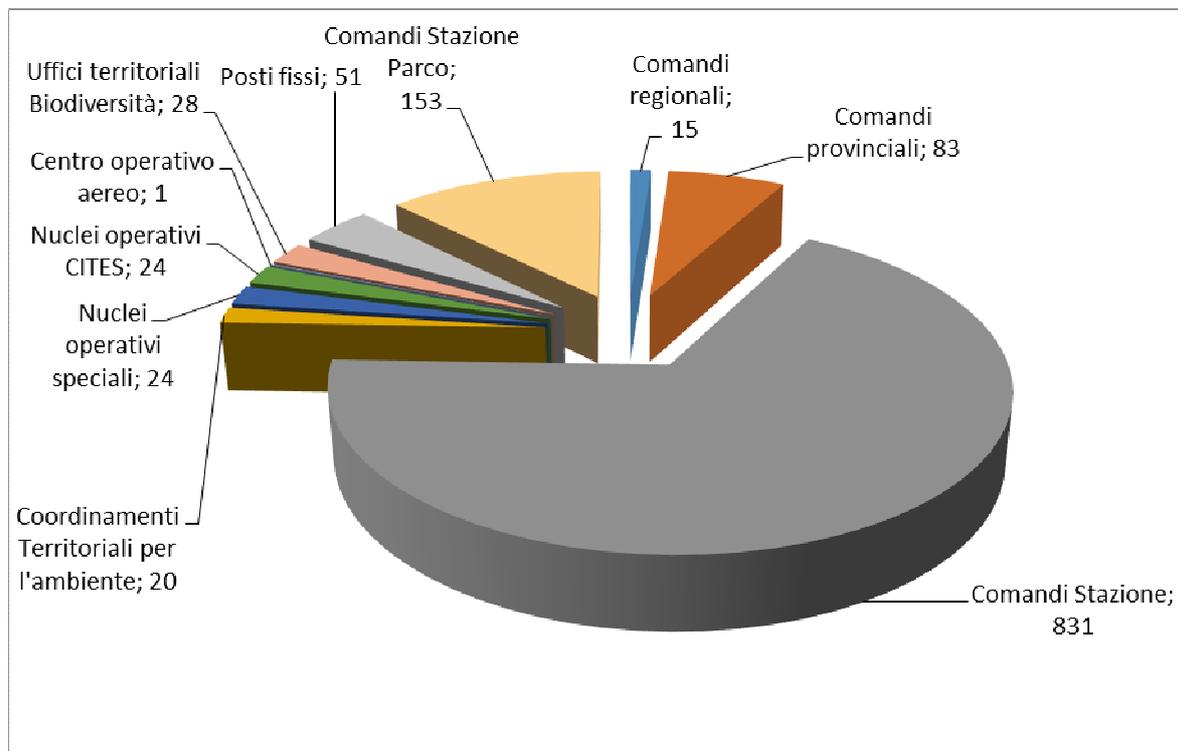


## Situazione infrastrutturale Guardia di Finanza



Fonte Commissione per revisione della spesa Forze di Polizia 2013

### Situazione infrastrutturale corpo forestale



Fonte Commissione per revisione della spesa Forze di Polizia 2013

#### e. Prefetture, amministrazioni decentrate dello Stato, Uffici territoriali di Governo

E' uno dei punti più contestati di questa riforma quello che coinvolge la riorganizzazione delle Prefetture quali UTG, tuttavia ora in ciascuna area territoriale coincidente con le vecchie province si ha la presenza della prefettura e degli uffici decentrate delle amministrazioni statali i quali per una funzione di raccordo con gli enti territoriali utilizzano la conferenza permanente.

Una razionalizzazione del numero delle prefetture e delle funzioni non solo consentirebbe di consegnare in mano ai Prefetti un ruolo di riferimento per la cittadinanza in qualità di rappresentante delle diverse amministrazioni statali decentrate in quel territorio, ma soprattutto di raccordo con queste unendo uffici e servizi in un'ottica di efficienza e di tutela del cittadino.

Il numero delle Prefetture suddivise per Regioni e il numero del personale totale a livello regionale.

<b>Regioni</b>	<b>Prefetture</b>	<b>N. Personale a Regione</b>	Popolazione	addetti/10.000 abitanti
Trentino Alto Adige	Trento Bolzano	102	1.051.951	1,0
Lombardia	Bergamo Como Lecco Mantova Monza Sondrio Brescia Cremona Lodi Milano Pavia Varese	1419	9.973.397	1,4
Veneto	Belluno Rovigo Venezia Padova Treviso Verona	927	4.926.818	1,9
Puglia	Bari Brindisi Lecce Barletta/Andria/Trani Foggia Taranto	956	4.090.266	2,3
Piemonte	Alessandria Biella Novara Verbania Asti Cuneo Vercelli Torino	1052	4.436.798	2,4
Emilia Romagna	Bologna Forlì/Cesena Parma Ravenna Ferrara Modena Piacenza Reggio Emilia Rimini	1081	4.446.354	2,4
Campania	Avellino Caserta Benevento Napoli Salerno	1554	5.869.965	2,6
Umbria	Perugia Terni	267	896.742	3,0
Toscana	Arezzo Grosseto Carrara Pistoia Siena Lucca Pisa Prato Firenze Livorno Massa	1144	3.750.511	3,1
Marche	Ancona Fermo Ascoli Piceno Macerata Pesaro/Urbino	505	1.553.138	3,3
Sicilia	Agrigento Ragusa Messina Catania Trapani Siracusa Palermo Enna Caltanissetta	1685	5.094.937	3,3
Sardegna	Cagliari Oristano Nuoro Sassari	553	1.663.859	3,3
Abruzzo	L'Aquila Teramo Chieti Pescara	481	1.333.939	3,6
Basilicata	Matera Potenza	221	578.391	3,8
Calabria	Catanzaro Crotone Cosenza Reggio Calabria Vibo	801	1.980.533	4,0
Friuli Venezia Giulia	Gorizia Pordenone Trieste Udine	501	1.229.363	4,1
Liguria	Genova La Spezia Imperia Savona	662	1.591.939	4,2
Molise	Campobasso Isernia	201	314.725	6,4
Lazio	Frosinone Rieti Latina Roma Viterbo	5242	5.870.451	8,9
<b>TOTALE</b>	<b>ITALIA</b>	<b>19354</b>	<b>60654077</b>	<b>3,2</b>

Elaborazione FORUM PA fonte Conto annuale 2013 e Ministero Interno

Come si vede chiaramente il personale per le prefetture è distribuito in forma molto squilibrata e passa da un dipendente ogni diecimila abitanti in Trentino Alto Adige e 1,4 in Lombardia agli 8,9 del Lazio.

Personale uffici distaccati amministrazioni centrali:

P.A centrali	Personale
Ministeri	162.076
Agenzie Fiscali	51.854
Presidenza del Consiglio	3603
Enac	940
Enti di ricerca	20.638
Autorità indipendenti	2.127
TOT	241.238

Alcuni esempi di uffici decentrati di amministrazioni centrali

Amministrazione	N.	Tipologia
Ministero beni attività culturali	120 17	Sovrintendenze artistiche e Archivi di Stato Segretariati regionali
Ministero istruzione	110	Uffici scolastici provinciali
Ministero dell'economia e finanze	103 103	Ragionerie territoriali dello Stato Commissioni tributarie provinciali
Ministero della difesa	5	UTT uffici tecnici territoriali
Ministero della salute	66	Presidi di frontiera
Ministro politiche agricole	29 5	Sedi distaccate Laboratori
Ministero infrastrutture e trasporti	7 4	Provveditorati interregionali opere pubbliche Direzioni generali territoriali
Sviluppo economico	15	Ispettorati territoriali
Agenzia delle Entrate	107	Direzioni provinciali
Ministero della Giustizia	109	Archivi notarili distrettuali
Cnr	108	Sedi del CNR
Ministero del lavoro	109	Direzioni regionali e territoriali del lavoro

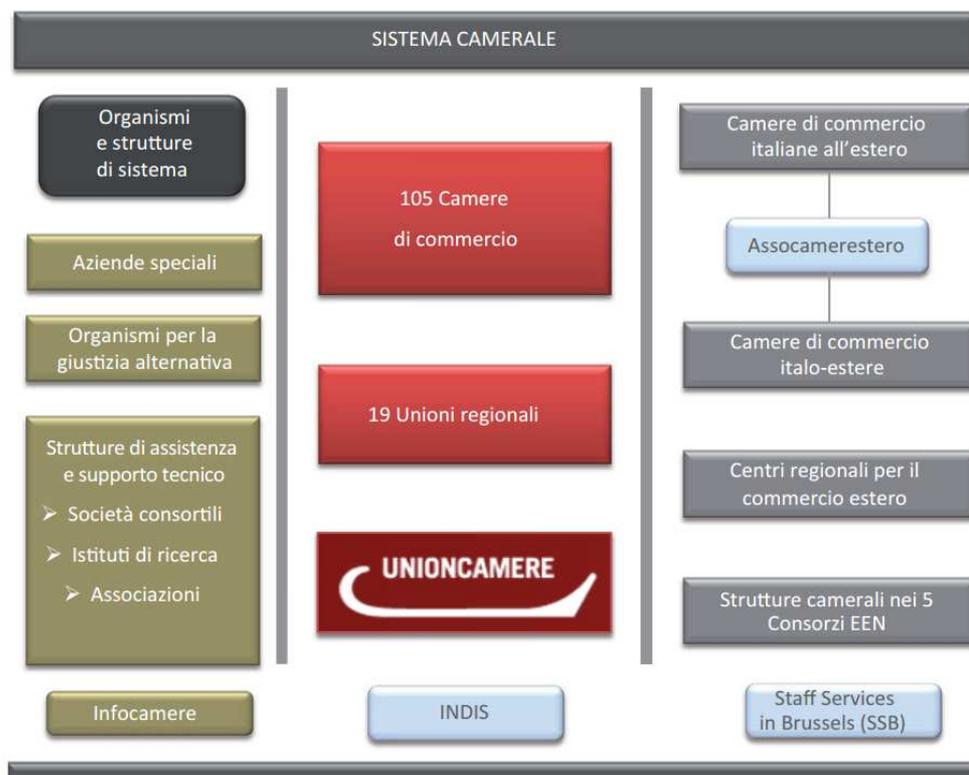
*N.b. Per dare un'idea della presenza nelle Regioni di uffici distaccati delle amministrazioni centrali vengono utilizzati i dati dal rapporto sulla revisione della spesa del Commissario incaricato a cui si aggiungono altri ricavati dalle strutture organizzative delle stesse amministrazioni centrali.*

**Art.8: Riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura**

	<b>Com'è</b>	<b>Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato</b>
<b>Sistema camerale</b>	<p>Le Camere di commercio sono 105 sparse in tutto il territorio nazionale, detengono il registro delle imprese ed esercitano attività finalizzate alla promozione sul territorio delle attività imprenditoriali e allo sviluppo economico.</p> <p>Si autogovernano attraverso i Consigli che sono organi formati dalle rappresentanze delle economie locali.</p>	<p>Il dettato normativo interviene su tre ampi aspetti. Il primo ha più degli altri un impatto importante, quello del taglio del numero delle Camere di commercio da 105 a 60. A questo segue la conseguente riduzione dei Consigli e delle Giunte e riordino della disciplina.</p>
<b>Le entrate</b>	<p>Il 68% delle entrate è dato dal diritto annuale pagato dalle imprese, in parte fissa e in parte proporzionata alla produttività delle imprese.</p> <p>Il 20% circa deriva da diritti di segreteria, 8% da contributi trasferimenti e altre entrate, infine il 7,5% dai proventi di gestione dei servizi.</p>	<p>Parte della diminuzione del diritto annuale è già cominciata nel 2015 a seguito del d.l. 90/2014 convertito con l.114/2014 che prevede per il 2015 una riduzione del 35%, proseguirà poi con il 40% nel 2016 e il 50% nel 2017.</p>
<b>Le funzioni</b>	<p>Le funzioni riguardano la tenuta del registro delle imprese, ma anche lo svolgimento di servizi interni, servizi di promozione e sviluppo economico territoriale, servizi di formazione studi e ricerche.</p> <p>Alcune funzioni vengono svolte in forma associata.</p>	<p>Ridefinizione dei compiti e delle funzioni di tutela del mercato eliminando eventuali duplicazioni con altri enti, limitare le partecipazioni societarie a quelle inerenti ai compiti istituzionali.</p> <p>Riordino la competenza per la tenuta e la valorizzazione del RDI.</p> <p>Individuazione di standard di qualità per tutte le camere di commercio.</p>
<p>Entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma il Governo è delegato ad emanare il decreto legislativo di riforma dell'organizzazione, funzioni e finanziamento.</p>		

## La fotografia dei fenomeni

### a. Il sistema camerale



Fonte: Unioncamere

Ad oggi le Camere di Commercio sono 105 (anche se già sono stati realizzati alcuni primi accordamenti), per ciascuna si ha un Consiglio composto dalle rappresentanze dei vari settori economici presenti nel territorio di riferimento, dato al 2013 il numero dei Consiglieri è di 2.708. Alle Camere e alle 19 Unioni regionali si deve aggiungere le 136 sedi distaccate per servizi sul territorio. Infine il personale a tempo indeterminato è di 7.475 persone a cui si aggiungono 589 contratti flessibili.

b. Il personale nelle Camere di Commercio

CCIAA					
CCIAA Agrigento	45	CCIAA Grosseto	40	CCIAA Reggio Calabria	51
CCIAA Alessandria	69	CCIAA Imperia	36	CCIAA Reggio Emilia	88
CCIAA Ancona	80	CCIAA Isernia	21	CCIAA Rieti	17
CCIAA Aosta	29	CCIAA La Spezia	44	CCIAA Rimini	70
CCIAA Arezzo	50	CCIAA L'Aquila	45	CCIAA Roma	409
CCIAA Ascoli Piceno	32	CCIAA Latina	70	CCIAA Rovigo	41
CCIAA Asti	44	CCIAA Lecce	64	CCIAA Salerno	82
CCIAA Avellino	41	CCIAA Lecco	38	CCIAA Sassari	43
CCIAA Bari	163	CCIAA Livorno	56	CCIAA Savona	51
CCIAA Belluno	41	CCIAA Lodi	33	CCIAA Siena	55
CCIAA Benevento	25	CCIAA Lucca	79	CCIAA Siracusa	30
CCIAA Bergamo	105	CCIAA Macerata	56	CCIAA Sondrio	32
CCIAA Biella	38	CCIAA Mantova	64	CCIAA Taranto	27
CCIAA Bologna	176	CCIAA Massa Carrara	40	CCIAA Teramo	48
CCIAA Bolzano	121	CCIAA Matera	30	CCIAA Terni	40
CCIAA Brescia	158	CCIAA Messina	39	CCIAA Torino	320
CCIAA Brindisi	37	CCIAA Milano	350	CCIAA Trapani	51
CCIAA Cagliari	71	CCIAA Modena	68	CCIAA Trento	120
CCIAA Caltanissetta	20	CCIAA Monza e della Brianza	66	CCIAA Treviso	114
CCIAA Campobasso	42	CCIAA Napoli	83	CCIAA Trieste	48
CCIAA Caserta	65	CCIAA Novara	56	CCIAA Udine	81
CCIAA Catania	89	CCIAA Nuoro	20	CCIAA Varese	88
CCIAA Catanzaro	35	CCIAA Oristano	29	CCIAA Venezia	116
CCIAA Chieti	55	CCIAA Padova	114	CCIAA Verbania	26
CCIAA Como	64	CCIAA Palermo	92	CCIAA Vercelli	36
CCIAA Cosenza	63	CCIAA Parma	73	CCIAA Verona	119
CCIAA Cremona	56	CCIAA Pavia	61	CCIAA Vibo Valentia	18
CCIAA Crotone	24	CCIAA Perugia	70	CCIAA Vicenza	124
CCIAA Cuneo	99	CCIAA Pesaro e Urbino	62	CCIAA Viterbo	60
CCIAA Enna	16	CCIAA Pescara	53		
CCIAA Fermo	14	CCIAA Piacenza	55		
CCIAA Ferrara	63	CCIAA Pisa	66		
CCIAA Firenze	157	CCIAA Pistoia	55		
CCIAA Foggia	65	CCIAA Pordenone	46		
CCIAA Forlì - Cesena	73	CCIAA Potenza	45		
CCIAA Frosinone	52	CCIAA Prato	65		
CCIAA Genova	122	CCIAA Ragusa	35		
CCIAA Gorizia	37	CCIAA Ravenna	69		

Numero dei dipendenti delle Camere di Commercio al 31 dicembre 2012 per qualifica, tipologia di contratto e sesso

Tavola 3 -									
QUALIFICA, TIPOLOGIA DI CONTRATTO E SESSO	A tempo indeterminato			A tempo determinato			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Segretari Generali	45	9	54	31	10	41	76	19	95
Dirigenti	79	56	135	20	16	36	99	72	171
Gruppo D	703	1.186	1.889	1	1	2	704	1.187	1.891

Gruppo C	1.137	2.840	3.977	30	91	121	1.167	2.931	4.098
Gruppo B	556	683	1.239	15	41	56	571	724	1.295
Gruppo A	100	74	174	5	1	6	105	75	180
<b>Totale</b>	<b>2.620</b>	<b>4.848</b>	<b>7.468</b>	<b>102</b>	<b>160</b>	<b>262</b>	<b>2.722</b>	<b>5.008</b>	<b>7.730</b>

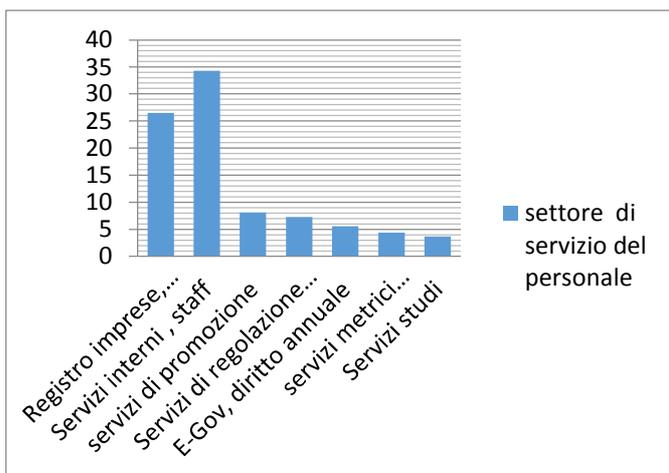
c. Le funzioni associate e gli accorpamenti

A seguito del d.lgs. 23/2010 che già imponeva un precedente intervento di riorganizzazione con conseguente riduzione di uffici e posizioni organizzative in piena spending review, alcune attività sono state accorpate e vengono ora gestite in forma associata, o a livello regionale (2013 percentuale del 23,8%) o *one to one* tra Camere (2013 al 48,6%).

Le funzioni che dal 2011 vengono parzialmente gestite in forma associata riguardano:

<b>Attività in gestione associata</b>	<b>%</b>
statistica	17,1%
regolazione del mercato	16,2%
legalità	14,3%
innovazione	13,3%
semplificazione e-government	12,4%
green economy/energia/efficientamento energetico	8,6%
ambiente	8,6%
responsabilità d'impresa	7,6%
internazionalizzazione	6,7%
promozione turistica, beni culturali	4,8%
comunicazione	4,8%
valorizzazione e promozione delle filiere	3,8%
progettazione e programmazione comunitaria	1,9%
sviluppo locale e promozione del territorio	1,9%
finanza e credito	1,9%
formazione	1%

Personale impiegato nelle diverse aree di attività:



Fonte Unioncamere

Il progetto di riforma ora in discussione prevede espressamente la riduzione delle Camere di Commercio da 105 a 60 a cui eventualmente aggiungere alcune Camere in situazioni territoriali specifiche, in particolare nei territori montani delle Regioni insulari, il numero totale così probabilmente potrebbe superare le 60 indicate nel testo, ciascuna Camera inoltre non potrà avere un numero inferiore ad 80.000 aziende iscritte. In parte già autonomamente da Unioncamere è stato avviato da circa un anno un piano di accorpamento<sup>1</sup> che si riporta nel grafico alla pagina seguente.

---

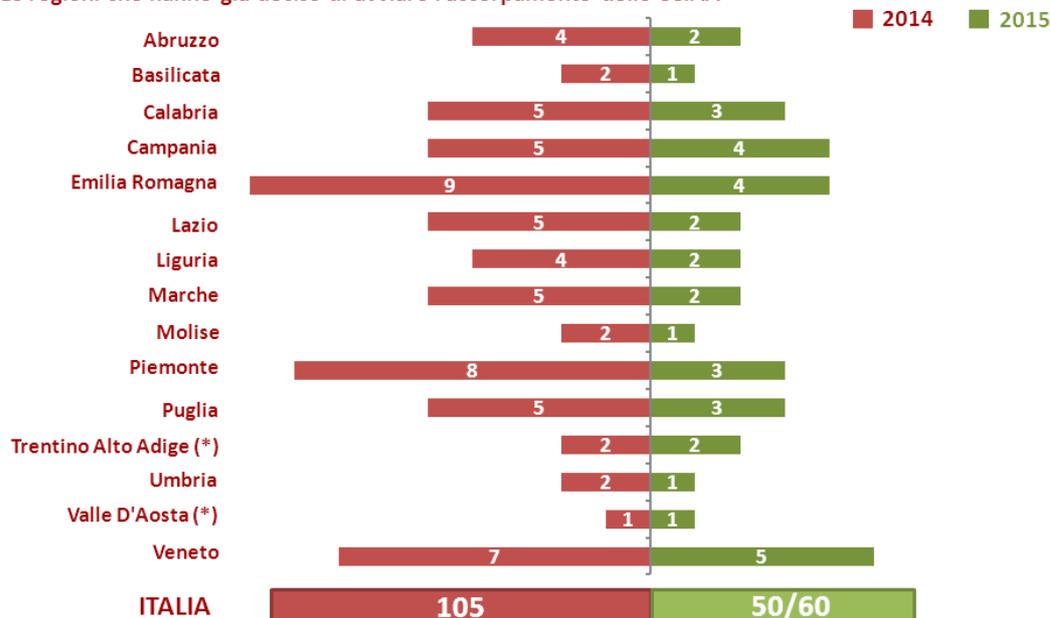
<sup>1</sup> Per quanto riguarda il piano di accorpamento il primo avviato è quello tra Rovigo e Venezia il 23/10/2014, altre Camere hanno avviato l'accorpamento a seguito del decreto del Ministro per lo Sviluppo Economico: D.M. 4/3/ 2015 Campobasso e Isernia; D.M. 17/03/2015 Palermo Enna; D.M. 1/4/2015 Treviso Belluno e tra Imperia Savona e La Spezia; D.M. 21/04/2015 Agrigento Caltanissetta e Trapani.

## Autoriforma CCIAA piano accorpamenti

## L'autoriforma delle CCIAA – il piano degli accorpamenti: report al 14/10/2014



Le regioni che hanno già deciso di avviare l'accorpamento delle CCIAA



(\*) La geografia camerale rimane immutata

Nelle restanti regioni il processo di accorpamento sarà formalizzato a breve

Fonte Unioncamere

d. Numero delle partecipazioni camerali nel 2013

Le Camere di Commercio spesso sono "holding" che possiedono partecipate e aziende strumentali

Ambito	N CCIAA	N. Partecipate	Capitale investito dalle CCIAA (mln €)
infrastrutture	95	287	708,6
Diffusione dell'innovazione tecnologica	82	73	24,1
assistenza allo sviluppo e consolidamento delle imprese	53	52	5,1
Tutela e valorizzazione delle produzioni locali	55	44	5,6
Formazione	48	43	3,3
Promozione turismo incoming	35	33	4,2
credito	37	31	14,8
coordinamento e rappresentanza distretti	29	28	0,7
gestione aree/zone di sviluppo industriale	24	24	8,9
Attrazione investimenti e marketing territoriale	28	22	8,2
Altro	21	20	6,4
organismi e istituti di cultura e ricerca	20	20	1,8
Promozione e commercio all'estero e assistenza all'exprot	21	14	9,8
<b>totale</b>		<b>691</b>	<b>801,5</b>

Fonte UNIONCAMERE

Quadro partecipazioni camerali per area geografica 2013

Area	N. CCIAA	capitale investito	Capitale medio invest
Nord	43	296.118.422	13.745.707
Centro	24	320.516.802	13.354.867
Sud e isole	28	92.161.971	3.291.499
Italia	95	708.797.196	7.461.023

## Art. 9: Dirigenza pubblica

Il disegno di legge delega che ha superato il difficile passaggio al Senato, e che è ora passato alla Camera, disegna all'art. 9 un profondo cambiamento nella dirigenza pubblica che muta radicalmente status, condizioni operative e prospettive di carriera. I provvedimenti, riassunti dalla tabella seguente, agiscono su tutti gli aspetti del ruolo dirigenziale: dall'assunzione alla valutazione, dagli incarichi ai ruoli, dalla mobilità alla possibile uscita dalla funzione.

Tema	Com'è oggi	Come è dopo la Riforma Madia nella versione approvata dal Senato
<b>Ruoli</b>	Ogni amministrazione ha un suo ruolo della dirigenza. Solo nello Stato sono vicini ad una ventina. Il passaggio da un ruolo all'altro è possibile solo su richiesta del dirigente o comunque con il suo assenso. Inoltre ci sono otto contratti diversi che portano ad una giungla retributiva, particolarmente grave per la dirigenza apicale.	Sono previsti solo tre ruoli: Stato, Regioni, Enti Locali. E' favorito il passaggio da un ruolo all'altro che può comunque essere obbligatorio. Le remunerazioni saranno omogenee per posizioni analoghe. Tutti i dirigenti entrano nei tre ruoli, tranne la carriera diplomatica. Nella formulazione ultima approvata anche i ricercatori degli Enti di Ricerca Pubblici manterranno una specificità.
<b>Qualifica</b>	Essere dirigente è una qualifica che appartiene al dirigente stesso e, se il dirigente è di ruolo, è permanente. In pratica essere dirigente è uno status.	Non esiste più una "qualifica" di dirigente, ma solo un'appartenenza ad un ruolo che dà la possibilità di ricevere un "incarico" dirigenziale. Per essere dirigente è quindi necessario avere un incarico dirigenziale.
<b>Fasce</b>	I dirigenti sono distinti in due fasce: dirigenti di I fascia (con incarico di direzione di ufficio dirigenziale generale) e di II fascia (tutti gli altri); dopo aver avuto per cinque anni un incarico di direzione generale si entra definitivamente nella prima fascia e questa appartenenza resta indipendentemente da successivi incarichi. Se non si hanno più incarichi di direzione generale si passa ad incarichi di studio.	Non esistono più le due fasce; ogni incarico fa storia a sé ed è caratterizzato da una retribuzione di posizione inerente. Se si cambia incarico si cambia quindi anche la retribuzione. Se si è senza incarico per un periodo definito si esce dal ruolo.
<b>Incarichi</b>	Hanno una durata minima di tre anni e massima di cinque. Gli incarichi possono essere rinnovati indefinitamente. Le non conferme devono essere motivate adeguatamente.	Derivano sempre da una selezione ad evidenza pubblica tra gli aspiranti dotati delle caratteristiche richieste dall'incarico e che abbiano fatto richiesta; hanno una durata di quattro anni e sono rinnovabili solo una volta per due anni dopo di che si torna alla selezione pubblica.

<b>Entrata in ruolo</b>	Concorso (indetto senza periodicità definita), corso-concorso. In caso di chiamata diretta dall'esterno (per non più del 10% dei dirigenti di I fascia e dell'8% di quelli di II fascia) si entra di ruolo dopo aver svolto una funzione dirigenziale generale per almeno cinque anni.	Non cambiano le forme, ma il corso-concorso e il concorso diventano annuali.
<b>I profili</b>	Non esiste alcuna banca dati dei dirigenti e delle loro competenze.	Per facilitare la scelta per gli incarichi è istituita una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente.
Decreti attuativi entro 12 mesi dalla entrata in vigore della legge.		

## Fotografia dei fenomeni

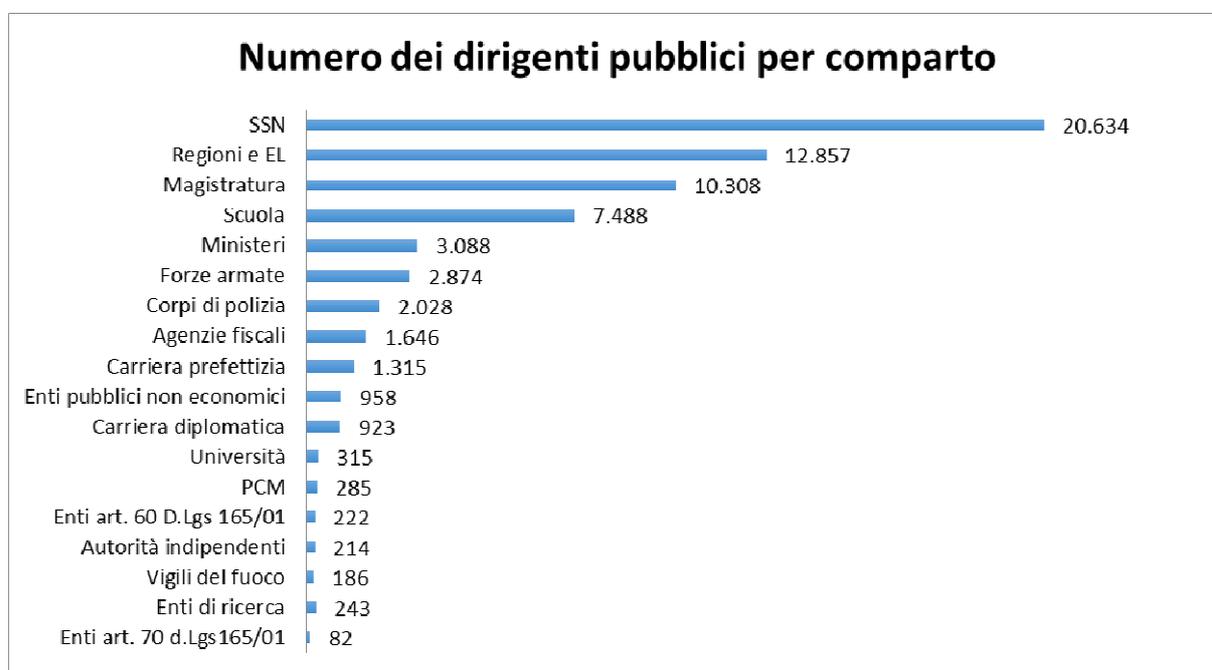
### a. Quanti sono i dirigenti pubblici

#### Numero di dirigenti per comparto

	Dirigenti	Totale occupati	% dirigenti su totale occupati
Enti art. 70 d.Lgs165/01	82	1.339	6,12%
Enti di ricerca	243	20.861	1,16%
Vigili del fuoco	186	31.732	0,59%
Autorità indipendenti	214	1.741	12,29%
Enti art. 60 D.Lgs 165/01	222	9.613	2,31%
PCM	285	2.347	12,14%
Università***	315	105.571	0,30%
Carriera diplomatica	923	-	
Enti pubblici non economici	958	48.634	1,97%
Carriera prefettizia	1.315	-	
Agenzie fiscali	1.646	53.412	3,08%
Corpi di polizia**	2.028	320.404	0,63%
Forze armate**	2.874	187.324	1,53%
Ministeri	3.088	163.231	1,89%
Scuola	7.488	1.022.501	0,73%
Magistratura	10.308		
Regioni e EL	12.857	583.513	2,20%
SSN*	20.634	673.335	3,06%
<b>TOTALE</b>	<b>65.666</b>	<b>2.552.223</b>	<b>2,57%</b>
Dirigenti medici			

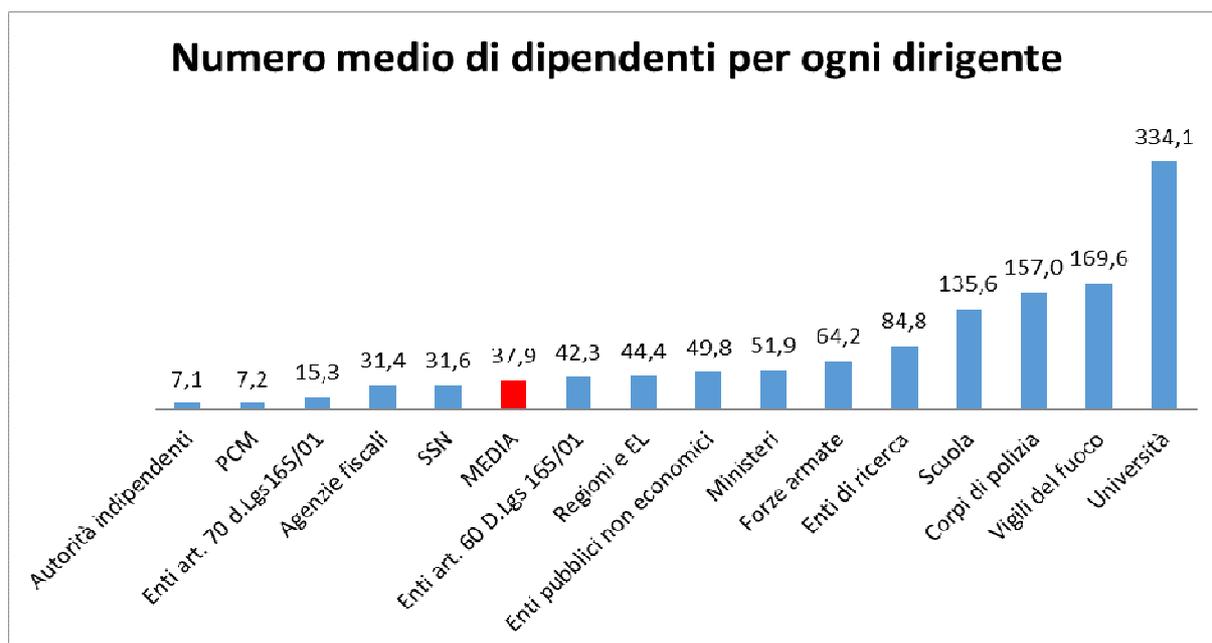
\* per il servizio sanitario nazionale non sono entrati nel computo i medici che, per un'anomalia tutta

italiana, sono considerati tutti dirigenti e sono circa 116mila \*\* per le forze di polizia e le forze armate non sono stati considerati dirigenti i dipendenti indicati come "con trattamento superiore"  
 \*\*\* Per l'Università non sono stati considerati i professori di qualsiasi qualifica (ordinari, associati, ecc.)



Fonte: Aran, su dati RGS aggiornati al 16/12/2013

[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5084/Occupati%20per%20categoria%20personale%20Anno%202012\\_SITO.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5084/Occupati%20per%20categoria%20personale%20Anno%202012_SITO.pdf)

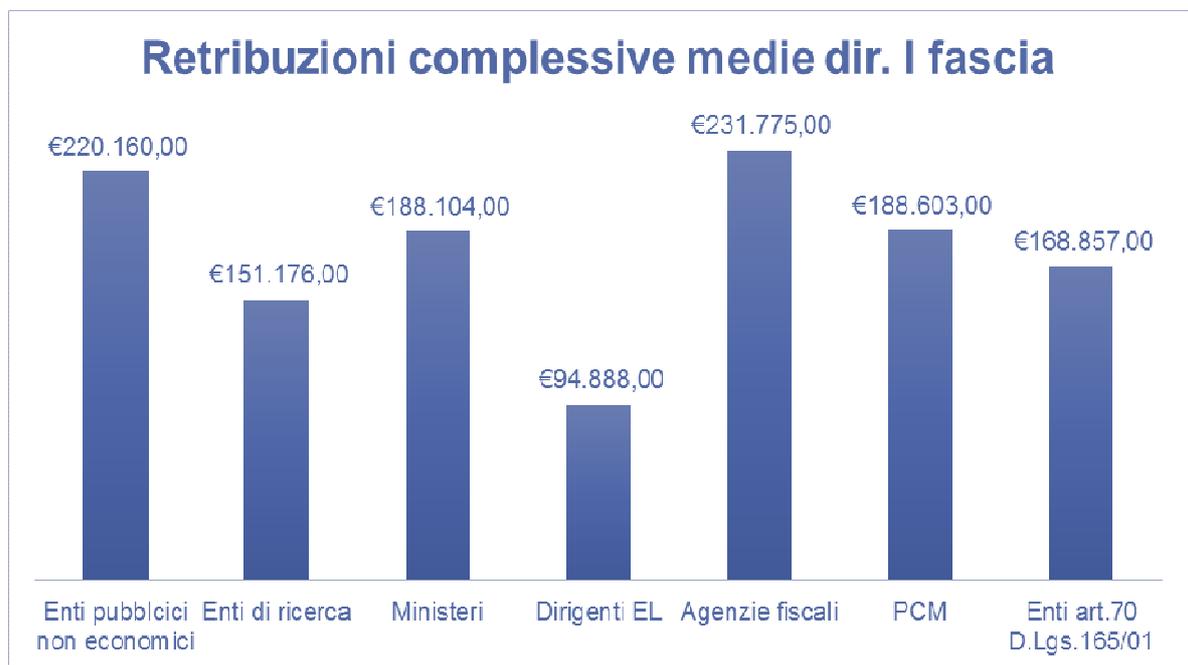
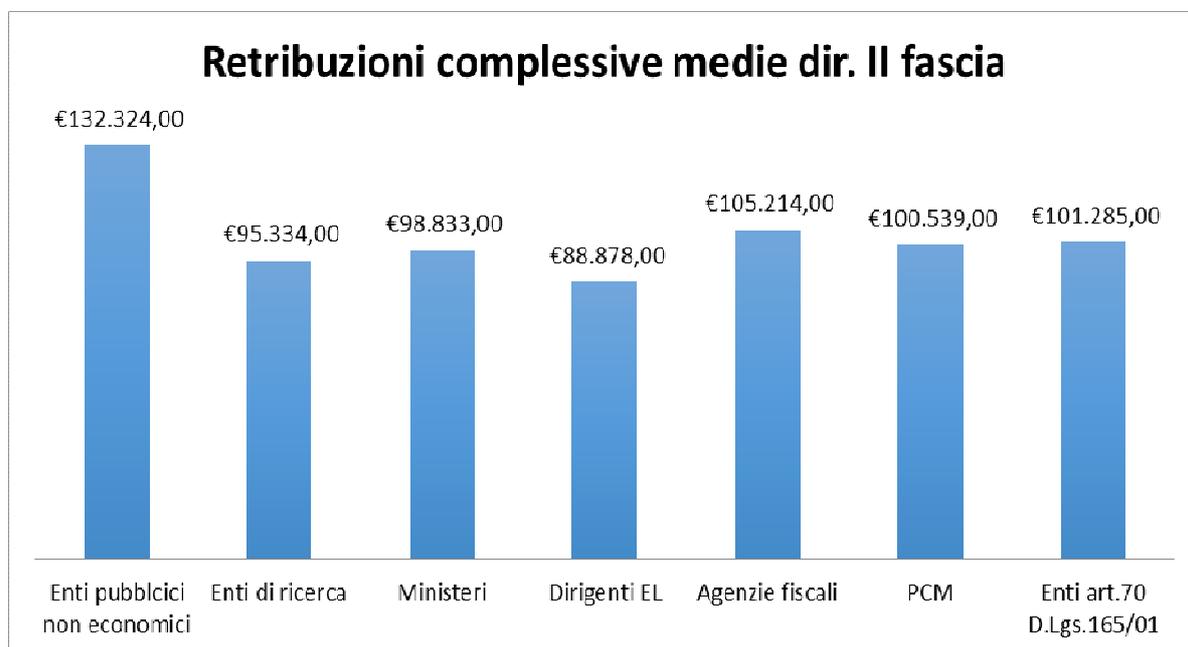


**Numero medio di dipendenti per ciascun dirigente per comparti**

Autorità indipendenti	7,1
PCM	7,2
Enti art. 70 d.Lgs165/01	15,3
Agenzie fiscali	31,4
SSN	31,6
MEDIA	37,9
Enti art. 60 D.Lgs 165/01	42,3
Regioni e EL	44,4
Enti pubblici non economici	49,8
Ministeri	51,9
Forze armate	64,2
Enti di ricerca	84,8
Scuola	135,6
Corpi di polizia	157,0
Vigili del fuoco	169,6
Università	334,1

Fonte: Aran, su dati RGS Conto annuale aggiornati al 16/12/2013

[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5084/Occupati%20per%20categoria%20personale%20Anno%202012\\_SITO.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5084/Occupati%20per%20categoria%20personale%20Anno%202012_SITO.pdf)

b. Quanto guadagnano in assoluto e rispetto ai dirigenti europei

Fonte: elaborazioni Aran su dati RGS - IGOP. Dati aggiornati al 10/3/2015

[https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5152/Retribuzioni%20medie%20PA%20per%20macrovoce\\_SITO.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5152/Retribuzioni%20medie%20PA%20per%20macrovoce_SITO.pdf)

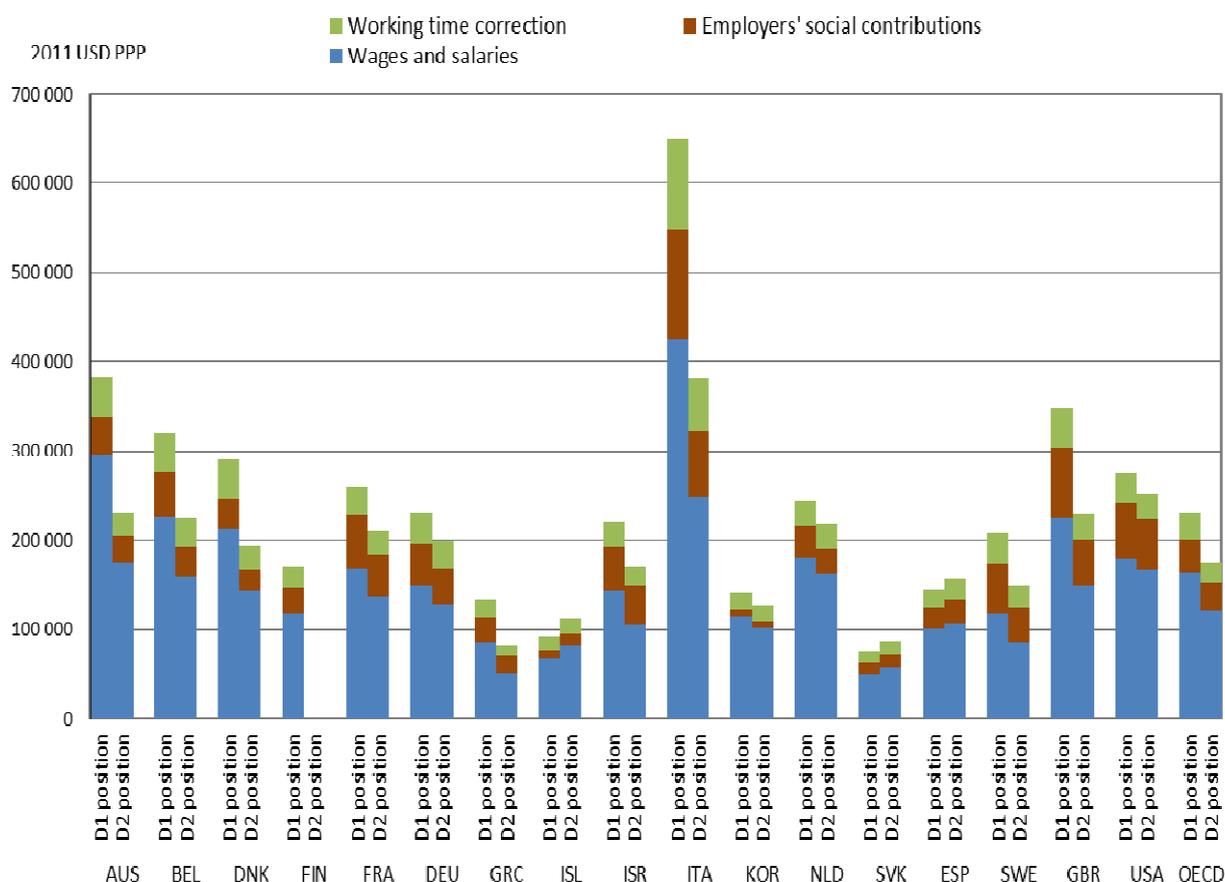
## Rapporto tra retribuzioni lorde dei dirigenti pubblici e reddito pro capite nei principali paesi area euro (\*)

	GB	ITA	GER	FRA
	Retribuzione come multiplo del reddito pro capite			
DIRIGENTI APICALI	8,48	12,63	4,97	6,44
DIRIGENTI DI 1^ FASCIA	5,59	10,17	4,27	5,21
DIRIGENTI DI 2^ FASCIA CON FUNZIONI DI COORDINAMENTO	4,14	4,69	3,48	4,44
DIRIGENTI DI 2^ FASCIA	2,90	3,42	-----	3,18

Fonte "Proposte per la revisione della Spesa" – Slides del Commissario Cottarelli 2014

[http://www.mef.gov.it/documenti/PRIME\\_PROPOSTE\\_PER\\_UNA\\_REVISIONE DELLA\\_SPESA\\_xfinale\\_x.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti/PRIME_PROPOSTE_PER_UNA_REVISIONE DELLA_SPESA_xfinale_x.pdf)

**Comparazione del costo del lavoro medio per dirigenti apicali (D1) e Dirigenti generali non apicali(D2) – Fonte "Government at a glance" OCSE 2014 su dati 2013**



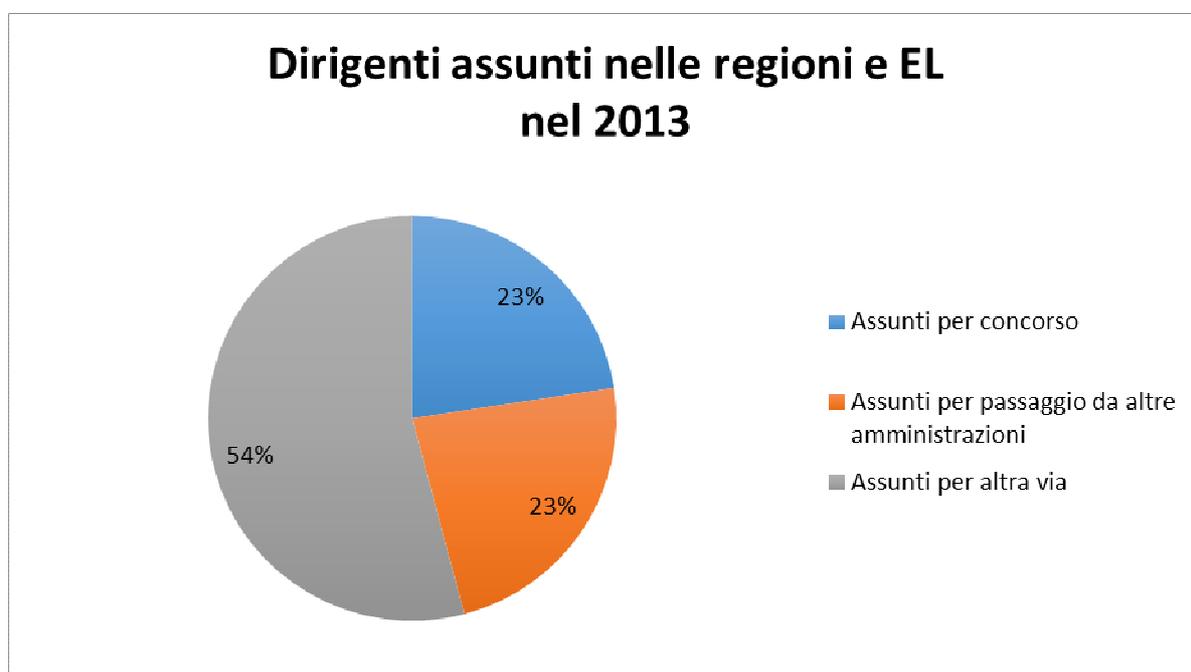
Fonte: 2012 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments; OECD STAN/National Accounts Statistics (database)

c. Come sono assunti ora

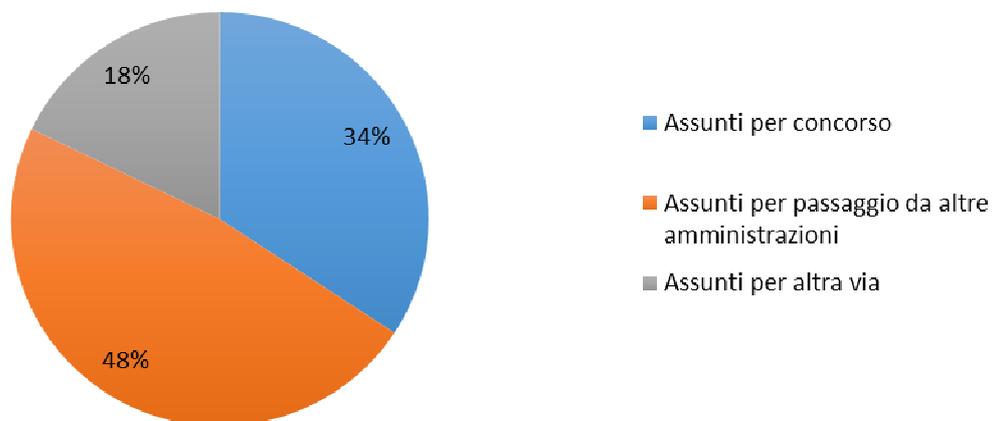
Le attuali disposizioni di legge prevedono che si possa arrivare ad essere dirigenti pubblici solo per concorso o attraverso un corso-concorso; fanno eccezione, nel caso di particolari esigenze per professionalità non coperte dall'organico, dirigenti chiamati dall'esterno in misura non superiore al 10% dei dirigenti di I fascia e dell'8% dei dirigenti di II fascia.

Se andiamo però a verificare sul "Conto annuale" della RGS vediamo situazioni molto variegata e una generale prassi che vede il concorso non certo l'unica strada per assumere un dirigente.

Nei tre casi indicati sotto, che rappresentano i settori più significativi in cui sono stati assunti dirigenti nell'ultimo anno di disponibilità dei dati (2013), l'assunzione per concorso non ha mai superato il 34% ed è in media di meno del 30%.

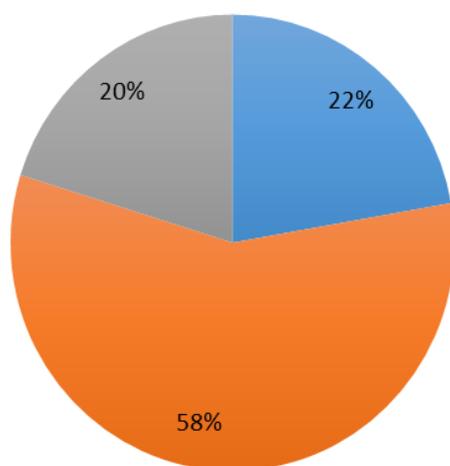


## Dirigenti assunti nel SSN nel 2013

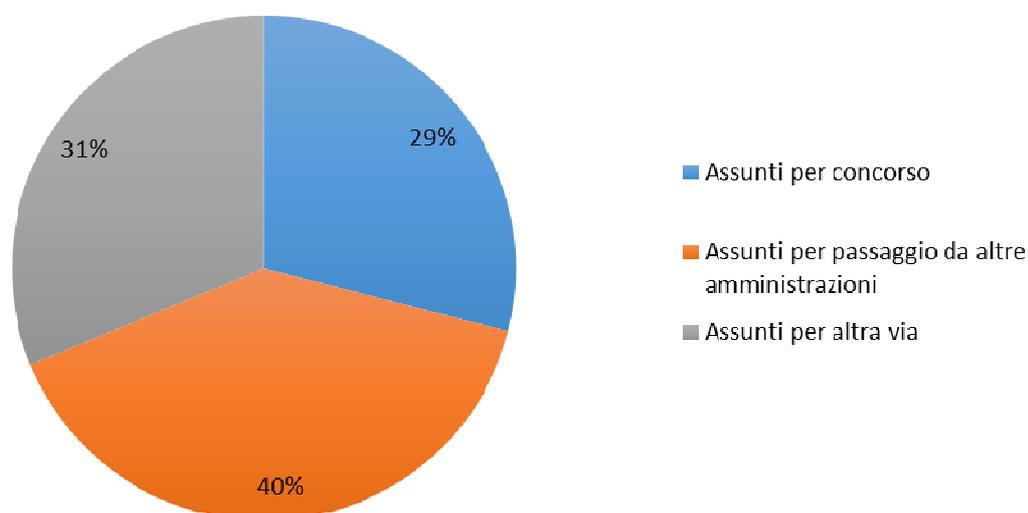


## Dirigenti assunti nei Ministeri nel 2013

■ Assunti per concorso ■ Assunti per passaggio da altre amministrazioni ■ Assunti per altra via



## Dirigenti assunti nel 2013 nei Ministeri, negli enti territoriali e nel SSN



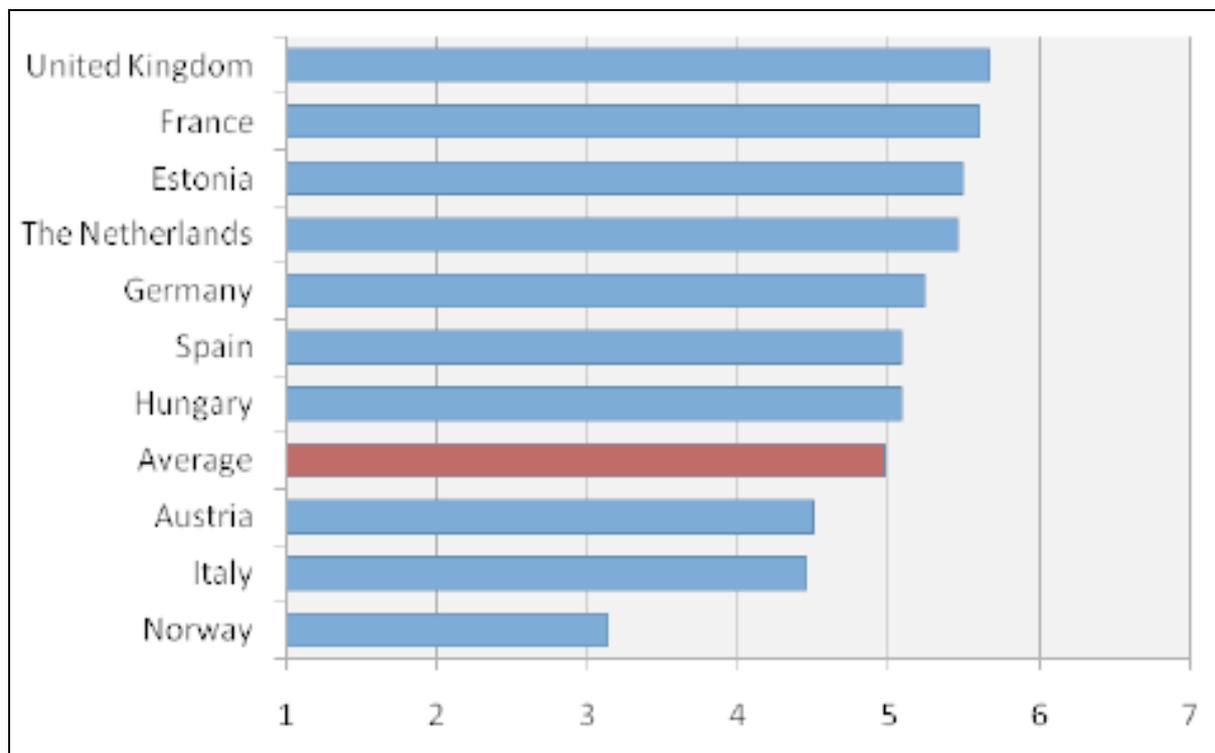
Fonte: Conto annuale 2013 [www.contoannuale.tesoro.it](http://www.contoannuale.tesoro.it) - sezione Turnover/assunti

### d. Che ne pensano della riforma

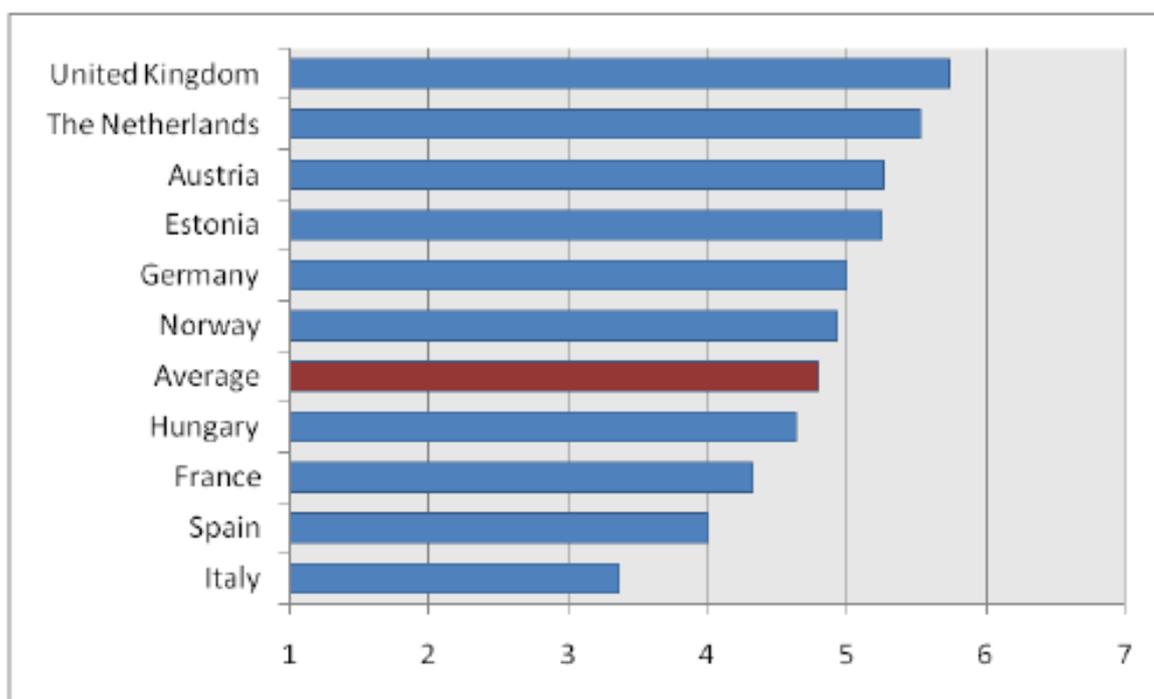
Nell'ambito del progetto Coordination for Cohesion in the Public Sector of the future (COCOPS) è stata effettuata un'indagine di ampia scala su opinioni e percezioni dei manager della Pubblica Amministrazione in 10 Paesi europei riguardo le riforme del settore pubblico in atto. L'indagine mira ad indagare la percezione delle dinamiche e delle prospettive delle riforme del settore pubblico nei vari Paesi europei.

Le risposte delle figure apicali della PA hanno evidenziato un non eccessivo peso attribuito dai dirigenti italiani alle politiche di "downsizing" della pubblica amministrazione, ovvero di ridimensionamento, aspetto ritenuto molto rilevante da Gran Bretagna e Regno Unito. I nostri dirigenti non sembrano particolarmente convinti neanche dell'importanza dell'orientamento ai risultati.

**Percezione di importanza del trend di riforma connesso al ridimensionamento del settore pubblico nel proprio ambito di azione**



**Percezione di importanza di un approccio orientato ai risultati nell'ambito della riforma della PA**



Fonte: *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)

e. Che pensano i dipendenti dei loro dirigenti (benessere organizzativo)

Nell'ambito dell'indagine periodica sul benessere organizzativo svolta da ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) è stata chiesta ai dipendenti pubblici una valutazione sui loro dirigenti. In un voto in decimi ecco i risultati, non proprio lusinghieri, tranne che per una generica stima sulla persona.

Il mio superiore gerarchico:

Mi aiuta a capire come posso raggiungere i miei obiettivi:	5,2
Riesce a motivarmi a dare il massimo nel mio lavoro	5,2
È sensibile ai miei bisogni personali	6,3
Riconosce quando svolgo bene il mio lavoro	5,8
Mi ascolta ed è disponibile a prendere in considerazione le mie proposte	6,3
Agisce con equità, in base alla mia percezione	5,8
Agisce con equità, secondo la percezione dei miei colleghi di lavoro	5,2
Gestisce efficacemente problemi, criticità e conflitti	5,7
Stimo il mio capo e lo considero una persona competente e di valore	6,7

Se cerchiamo di capire il perché di questo scontento ci aiuta la risposta ad un'altra serie di quesiti della stessa indagine

Nella mia amministrazione:

Ritengo che vi sia equità nella distribuzione delle responsabilità	4,2
Ritengo che le possibilità reali di fare carriera siano legate al merito	4,2
Ho la possibilità di sviluppare capacità e attitudini in relazione ai requisiti richiesti dai diversi ruoli	5,2
Sono soddisfatto del mio percorso professionale	5,7

Fonte: ANAC – Indagine sul benessere organizzativo 2014

<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ArchivioStorico/BenessereOrganizzativo/RapportiMonitoraggioBenessereOrganizzativo/BenessereOrg-Rapporto-giugno-2014-da-pubblicare-def.pdf>

#### f. Qualche riflessione sulla riforma della dirigenza

Tre sono a mio parere gli aspetti più rivoluzionari della riforma, tutti e tre fortemente osteggiati dai sindacati dei dirigenti. Il primo è lo scardinamento dei tanti ruoli separati, creati nel 2004 dal Governo Berlusconi a seguito dello smantellamento della riforma Bassanini, in cui la dirigenza si era accomodata, perseguendo per ciascuno, con maggiore o minore successo, vantaggi retributivi e sbandierando sempre e comunque una specificità che era diventata generalità. Basta guardare alle differenze di compensi tra dirigenti di prima fascia appartenenti a diversi ruoli, per rendersi conto della stratificazione dei privilegi che ha premiato chi è stato più vicino al potere, basta guardare al rapporto tra i dirigenti e i loro dipendenti per vedere con chiarezza che tali privilegi non sono legati alle responsabilità effettive né all'effettivo espletamento della funzione dirigenziale. Basta infine guardare l'anomalia dei compensi dei nostri dirigenti apicali rispetto ai loro colleghi dei paesi OCSE, per intravedere un uso quanto meno spregiudicato della funzione di cerniera tra l'amministrazione e la politica che è stato concesso a tali posizioni.

La legge delega opera un taglio netto: solo tre ruoli, ma con una forte osmosi tra loro per disegnare quel che il Ministro Madia ha chiamato il nuovo "Dirigente della Repubblica"; omogeneizzazione delle retribuzioni a parità di posizione; promozione sempre e comunque della mobilità tra pubblico e privato e tra amministrazioni diverse, entrambe praticamente nulle ad oggi. Un blitz dell'ultimo momento ha mantenuto comunque una specificità, quella della carriera diplomatica, e ne ha introdotta una nuova, quella dei ricercatori degli Enti Pubblici di Ricerca. Nulla di grave in sé, ma è un sintomo della grande attenzione che si deve avere per contrastare tutte le forme corporativistiche che risorgeranno nell'esame alla Camera.

La seconda profonda discontinuità è data dalla sostanziale cancellazione della dirigenza come qualifica, come status. Con la nuova legge essere dirigente vuol dire in sostanza semplicemente avere un incarico dirigenziale. Tale incarico dura quattro anni, è assegnato dopo una selezione pubblica tra tutti gli aspiranti che abbiano le caratteristiche necessarie a quel posto, può essere rinnovato al massimo per un altro biennio poi si torna alla selezione del più adatto. Chi è entrato in uno dei tre ruoli dei dirigenti, ma non ha ricevuto alcun incarico rimane nel ruolo per un periodo di tempo limitato, poi ne esce verso altri percorsi di carriera nel pubblico o nel privato, senza portarsi dietro altro che il proprio curriculum, come succede a qualsiasi lavoratore.

Questa assegnazione degli incarichi prevede però necessariamente sapere esattamente chi sono in nuovi "dirigenti della Repubblica", che hanno fatto sino ad ora, quali sono le loro competenze, i loro percorsi di carriera, il risultato delle loro valutazioni periodiche. Nasce così, ed è la terza importante novità, una banca dati che riporta le caratteristiche di ciascun dirigente e che diventa il repository per la scelta della persona giusta al posto giusto. È la condizione indispensabile perché si crei una sorta di market place dove si incontrano domanda ed offerta di professionalità avanzate.

La legge immagina quindi un dirigente che è si senta più simile ad un manager tout court, non per qualche norma contrattuale, ma perché viene invitato a ripensare la propria posizione sulla base dell'accettazione di un rischio. Il concetto stesso di rischio è abbastanza lontano dalla mentalità del dipendente pubblico, se non in una forma poco limpida e legata alle cordate politiche o sindacali che possono spiazzare anche i più bravi, ma il rischio è connotato nella funzione dirigenziale. È la stessa ragione che giustifica stipendi di così tanto maggiori rispetto ai propri collaboratori, è la caratteristica di chi valuta il proprio operato non dalla diligenza o dall'efficienza, ma dai risultati in termini di impatto.

Certo il rischio deve riguardare il raggiungimento dei risultati, l'ottimale allocazione delle risorse, il successo complessivo nella missione dell'ente, non l'affinità politica o l'acquiescenza al ministro di turno.

Accanto al rischio il dirigente che la riforma disegna deve accettare anche di essere intrinsecamente mobile, ossia di immaginare la propria carriera come un susseguirsi di esperienze anche diverse. La carriera diventa, come per tutti i manager moderni, un personale progetto continuo di crescita dove le competenze acquisite e i risultati raggiunti sono le uniche garanzie. Nulla di più lontano dalla sostanziale stanzialità del dirigente attuale che entra in un'amministrazione e spesso ci passa tutta la vita.

---

Una riforma necessaria ed opportuna quindi, ma che necessita, per non divenire l'ennesima occasione perduta di alcune condizioni abilitanti. La più importante è di muoversi tutti, legislatore, Governo, dirigenti stessi, in un'ottica di fiducia. Attualmente la fiducia è l'ingrediente che mi pare più scarso: il disegno di legge delega fa intravedere in filigrana una scarsa fiducia della politica verso l'amministrazione, come se fosse composta tutta da conservatori, burocrati, pietre d'inciampo di ogni riforma e zavorra del paese; specularmente la reazione dei dirigenti alla riforma, o per lo meno dei loro sindacati ed associazioni, è improntata in generale ad una scarsissima fiducia nella politica, come se fosse fatta tutta di pirati che vogliono imporre solo yes man o portaborse. In questa reciproca sfiducia si situa poi la sfiducia dei dipendenti verso i loro dirigenti e la loro organizzazione (vedi sotto il monitoraggio del benessere organizzativo) e quella gravissima dei cittadini verso entrambe, politica ed amministrazione, con il conseguente distacco sempre maggiore dalle istituzioni democratiche. Ma per ripristinare le condizioni della fiducia è necessario poter contare su una politica che sia all'altezza del compito in tutti i suoi livelli, dai ministri agli assessori delle piccole città e di dirigenti che credano veramente che il loro posto ed il loro stipendio debba dipendere dai risultati percepibili dai cittadini. In una parola da come va l'azienda Italia. In questo senso nessuna legge, neanche questa, può bastare: è necessario un passaggio dal piano delle norme a quello dei comportamenti che non può che derivare da una coerente e tenace permanenza nello sforzo riformatore che superi la contingenza di un Governo, per quanto questo si senta "rivoluzionario", ed entri nella cultura della nostra classe dirigente.

## Art. 10: Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca

Tema	Com'è ora	Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato
<b>Gli EPR</b>	<p>La situazione degli enti pubblici di ricerca nel nostro paese presenta un panorama variegato di strutture e di dotazioni organiche con realtà di piccolissime dimensioni.</p> <p>L'adattamento alle regole dettate per gli enti pubblici vincolano le attività di ricerca e dei ricercatori e bloccano le assunzioni soprattutto di questi ultimi</p>	<p>Obiettivo della riforma è provvedere a semplificare le attività e le procedure imposte dalla legge al fine di adattare alle esigenze della ricerca.</p> <p>Definire il ruolo dei ricercatori e tecnologi in adempimento alla Carta europea dei ricercatori e al documento <i>European Framework for Research Careers</i> che riconoscono libertà di ricerca e autonomia professionale.</p>
Decreti attuativi entro 12 mesi dalla entrata in vigore della legge.		

a. Gli enti di ricerca, dipendenti totali di cui ricercatori e tecnologi

ENTE	DIPENDENTI	RICERCATORI e TECNOLOGI
<b>CNR consiglio nazionale delle ricerche</b>	7.201	4371
<b>Consorzio per area scientifica e tecnologica di Trieste</b>	51	10
<b>CRA Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura</b>	1483	484
<b>INAF istituto nazionale astrofisica</b>	782	360
<b>INDAM- istituto nazionale alta matematica</b>	9	-
<b>INDIRE- istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca rieducativa</b>	17	8
<b>INEA istituto nazionale economia agraria</b>	118	58
<b>INFN- istituto Nazionale Fisica nucleare</b>	1743	796
<b>INGV istituto nazionale geofisica e vulcanologia</b>	535	301
<b>INRIM istituto nazionale ricerca metrologica</b>	210	99
<b>INVALSI- Istituto Nazionale Per la valutazione del sistema di istruzione</b>	30	16
<b>ISFOL- istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori</b>	363	120

<b>ISPRA istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale</b>	1201	606
<b>Iss</b>	1548	610
<b>ISTAT istituto Nazionale di Statistica</b>	1943	730
<b>Istituto Italiano studi germanici</b>	7	2
<b>OGS istituto nazionale oceanografia e geofisica sperimentale</b>	171	84
<b>Museo storico della fisica e centro studi e ricerche E. Fermi</b>	5	2
<b>Stazione zoologica Anton Dohrn di Napoli</b>	109	50
	17526	8707

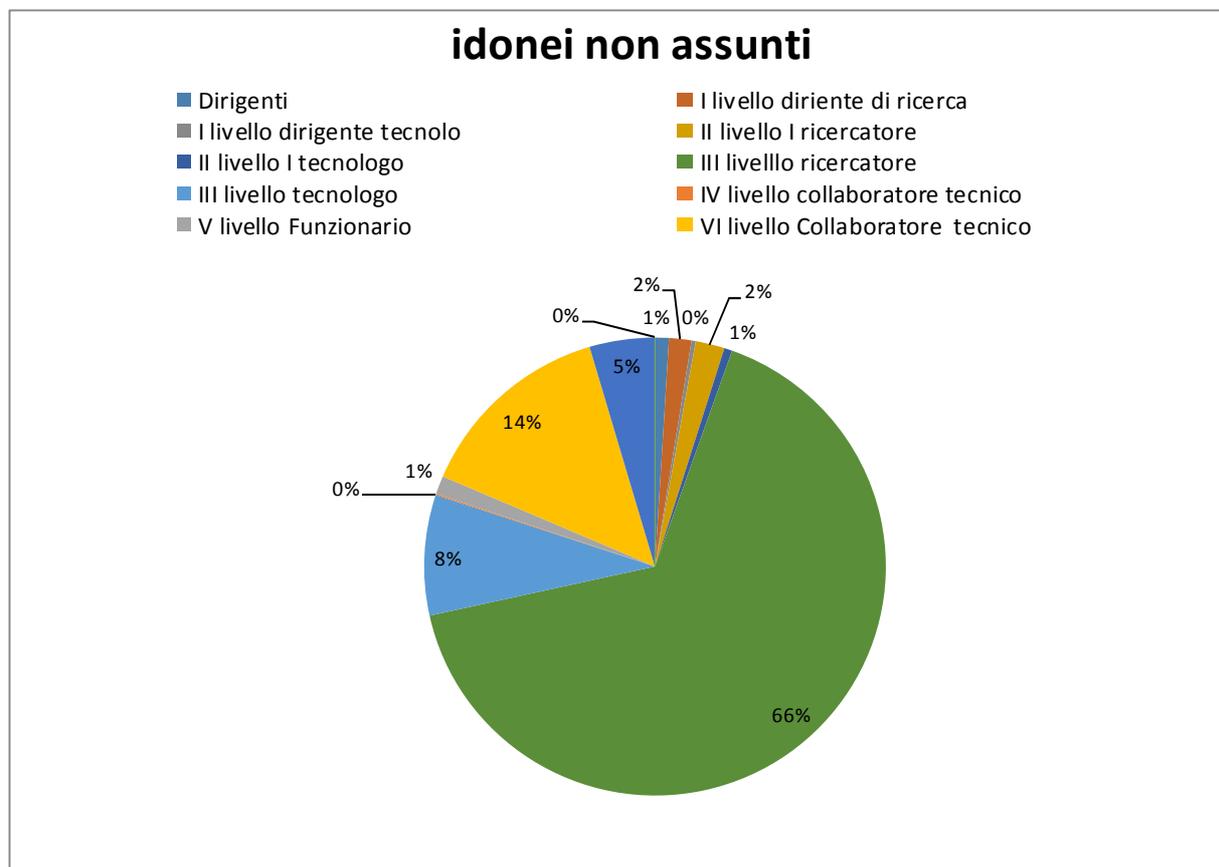
Fonte conto annuale 2013 elaborazione FORUM PA

Si evince dalla tabella appena riportata il divario esistente tra enti di ricerca per il numero dei dipendenti e dei ricercatori. Come le altre amministrazioni pubbliche anche tali enti subiscono il blocco delle assunzioni e dei concorsi banditi ed espletati, una importante fetta di idonei ancora non ha visto assunzione. A tal proposito si riportano in riferimento ad alcuni di questi enti i posti banditi tramite concorso come dal report del DFP 2014, nel quale si evince anche il numero di idonei non assunti, che si vedrà poi nel grafico sottostante appartengono per la maggior parte all'area dei ricercatori.

b. Concorsi e assunzioni

<b>Ente</b>	<b>Posti banditi</b>	<b>Vincitori assunti</b>	<b>Vincitori da assumere</b>	<b>Idonei</b>	<b>Idonei assunti</b>	<b>Idonei in attesa di assunzione</b>
CNR	977	960	17	3366	402	<b>2.945</b>
Consorzio per area scientifica e tecnologica Trieste	4	4	0	8	0	<b>2</b>
Indire	174	54	56	122	3	<b>119</b>
OGS	12	12	0	57	2	<b>55</b>
ISTAT	267	244	23	320	0	<b>0</b>
INVALSI	23	18	3	55	1	<b>54</b>
ISPRA	158	145	0	410	156	<b>240</b>
Stazione Zoologica "A.D"	14	13	1	30	3	<b>27</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1629</b>	<b>1450</b>	<b>100</b>	<b>4368</b>	<b>567</b>	<b>3.442</b>

Tra gli idonei in attesa di assunzione il 66% sono ricercatori III livello, il 14% collaboratori di VI livello e 8,5% il III livello tecnologo. La situazione necessita pertanto di un intervento di riforma soprattutto per valorizzare un settore fondamentale quale quello della ricerca. Nuove regole che consentano una gestione più manageriale degli ERP consentirebbero di eliminare le inefficienze e garantire la crescita degli enti più virtuosi anche nella gestione.



Fonte:

[http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=109](http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=109)

- c. Costo del personale degli Istituti di ricerca e sperimentazione secondo i dati del conto annuale suddiviso per voci di spesa

<b>Voce di spesa</b>	<b>Importo</b>
<b>Retribuzioni lorde lavoratori a tempo indeterminato, determinato e formazione lavoro</b>	846.699.661
<b>Oneri sociali a carico del datore di lavoro</b>	280.343.063
<b>Benessere del personale dipendente</b>	6.310.611
<b>Somme rimborsate ad Amministrazioni per spese personale comandato</b>	1.403.715
<b>Rimborsi ricevuti da Amministrazioni per spese di personale</b>	-7680.463
<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	1.127.076.587
<b>Altri costi</b>	108.076.627
<b>Costo del lavoro dipendente</b>	1.235.153.214
<b>Oneri del personale estraneo all'Amministrazione</b>	32.519.033
<b>Totale costi Personale dipendente ed estraneo all'Amministrazione</b>	<b>1.267.672.247</b>

*Fonte conto annuale dati 2013*

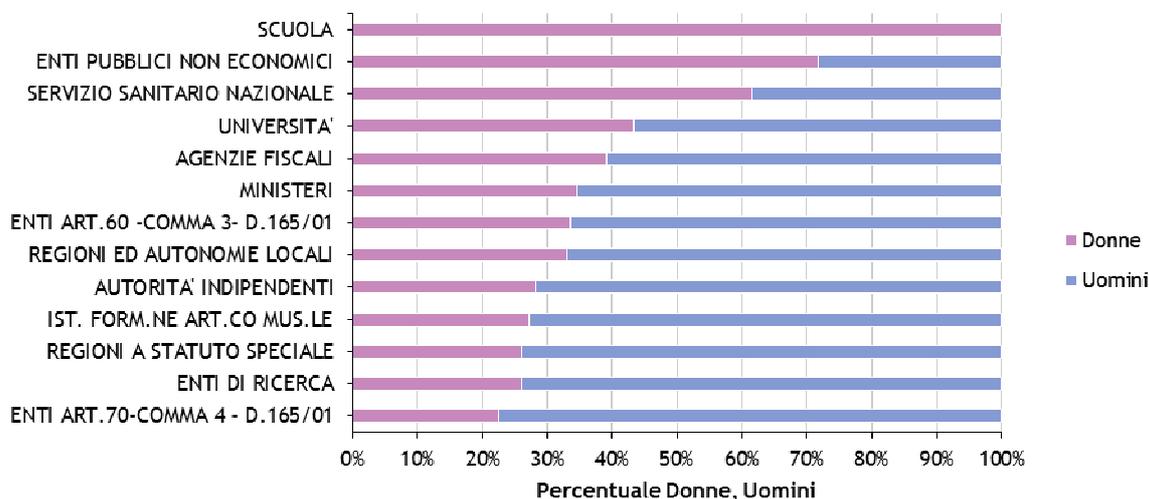
## **Art. 11: Promozione della conciliazione dei tempi di vita e lavoro nelle amministrazioni pubbliche**

	<b>Com'è ora</b>	<b>Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato</b>
<b>Nuove forme contrattuali</b>	<p>Per ora solo due tipologie contrattuali vengono utilizzate per consentire di adeguare il tempo lavorativo a quello privato: il part time (che è il più utilizzato) e il telelavoro, anche se quest'ultimo in misura molto ridotta.</p> <p>Mancano ancora gli strumenti per aiutare una maggior conciliazione tra vita lavorativa e vita privata.</p>	<p>Il progetto di riforma sostiene l'utilizzo di tipologie contrattuali che aiutano a creare una maggiore flessibilità nell'orario di lavoro permettendo una maggior adattabilità dell'impegno lavorativo alle esigenze personali, quali il contratto di telelavoro, l'uso del part-time orizzontale e verticale, infine forme innovative di lavoro quali co-working e smart-working, che si prevede possano essere utilizzate nei prossimi tre anni dal 20% dei lavoratori.</p>
<b>Benessere lavorativo</b>	<p>Ancora non ci sono indagini ad ampio raggio sul benessere organizzativo dei dipendenti pubblici, manca un approccio culturale all'attenzione al benessere del lavoratore come elemento di input per un miglioramento organizzativo. Il tentativo dell'ANAC di inviare linee guida agli OIV.</p>	<p>L'obiettivo è di spingere le amministrazioni ad attuare strumenti che aiutino la conciliazione della vita priva con quella lavorativa (stipulare convenzioni con asili nido e scuole anche in periodo estivo- creare linee di condotta che vadano in tal senso).</p>

## Fotografia dei fenomeni

### a. Il lavoro flessibile

#### Modalità Flessibile Lavoro - Composizione di genere -



Fonte conto annuale del Tesoro dati 2013

Altre forme contrattuali che consentono l'adattabilità tra vita lavorativa e vita privata, si possono considerare anche i turni lavorativi e la reperibilità, nella tabella che segue si riportano i numeri per ciascuna tipologia.

#### Modalità flessibile di lavoro per comparto

Amministrazioni	Telelavoro		Soggetti a turnazione		Soggetti a reperibilità	
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Scuola		1				
Ist. Form.ne Art.co mus.le					8	3
Ministeri	16	45	6.407	4.054	1.911	311
Agenzie Fiscali	22	83	1.427	851		
Enti pubblici non economici	74	262	22	15	18	13
Enti di ricerca	75	112	719	337	800	110
Università	58	165	308	298	311	55
SSN	33	74	73.294	160.771	63.681	59.450
Regioni ed autonomie locali	277	868	33.989	21.569	36.422	12.293
Regioni a statuto speciale	77	271	4.323	2.229	4.730	704
Autorità indipendenti	3	7	14	2	11	2
Enti ex art. 70 comma 4 D. lgs. 165/2001	3	7	101	25	83	22
Enti ex art. 60 comma 3 D.Lgs. 165/2001	2	2	10	30	109	29
<b>Totale</b>	<b>640</b>	<b>1.897</b>	<b>120.614</b>	<b>190.181</b>	<b>108.084</b>	<b>72.992</b>

Fonte conto annuale tesoro, dati anno 2013

b. Il part time

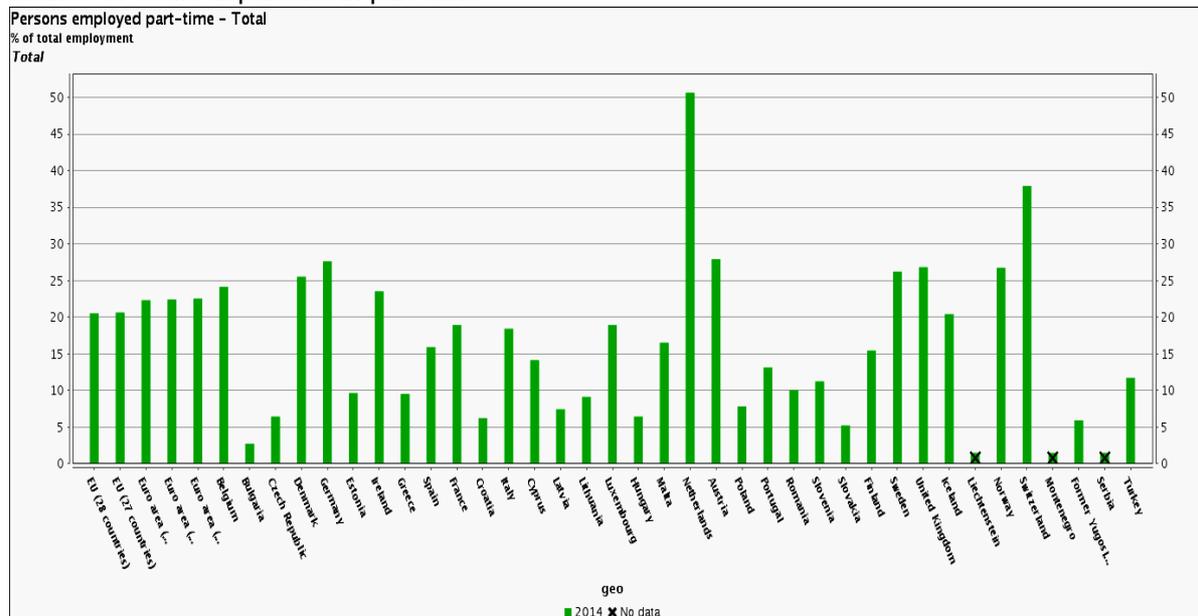
A quelli appena indicati si deve aggiungere anche il part-time, nella tabella sottostante si riportano i dati suddivisi per comparti dei contratti di part-time sia superiore al 50% che inferiore. Come si vedrà i comparti in cui vengono utilizzati maggiormente le due tipologie di part-time in particolare quella superiore al 50% sono la scuola, le Regioni ed autonomie locali e le Regioni a statuto speciale. In tutti è evidente inoltre l'utilizzo in via prevalente per le dipendenti donne, con una differenza notevole rispetto ai colleghi uomini, in particolare nei comparti della sanità e degli enti territoriali. Il dato si spiega come sempre alla luce degli impegni famigliari che coinvolgono in misura maggiore le donne che con questo strumento possono conciliare la vita familiare con quella lavorativa.

Tabella: riparto tra tempo pieno e part time

Comparto	Tempo Pieno		Part Time fino al 50%		Part Time oltre il 50%		Totale
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini + Donne
SCUOLA	209.639	787.412	2.067	7.614	2.932	18.199	1.027.863
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	5.433	3.654	11	15	9	31	9.153
MINISTERI	73.857	76.568	1.091	3.248	931	5.706	161.401
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	1.090	1.117	5	6	7	47	2.272
AGENZIE FISCALI	25.776	23.326	153	170	445	2.659	52.529
VIGILI DEL FUOCO	30.315	1.698	23	22	22	151	32.231
CORPI DI POLIZIA	292.295	24.394	14	10	2	2	316.717
FORZE ARMATE	175.818	9.507					185.325
MAGISTRATURA	5.658	4.767					10.425
CARRIERA DIPLOMATICA	723	187					910
CARRIERA PREFETTIZIA	557	720					1.277
CARRIERA PENITENZIARIA	118	238					356
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	19.636	24.644	187	449	211	1.834	46.961
ENTI DI RICERCA	11.400	8.847	71	93	90	408	20.909
UNIVERSITA'	53.934	45.168	469	690	383	3.048	103.692
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	229.407	386.807	1.284	9.881	1.496	41.365	670.240
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	221.782	213.607	6.056	7.986	6.439	28.155	484.025
REGIONI A STATUTO SPECIALE	37.007	39.515	549	4.469	1.048	11.016	93.604
AUTORITA' INDIPENDENTI	958	984	1	3	7	90	2.043
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	797	466	4	7	3	18	1.295
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	6.363	2.925	22	39	24	353	9.726
<b>Totale Pubblico Impiego</b>	<b>1.402.563</b>	<b>1.656.551</b>	<b>12.007</b>	<b>34.702</b>	<b>14.049</b>	<b>113.082</b>	<b>3.232.954</b>

Per chiudere l'indagine con uno sguardo anche agli altri paesi europei possiamo vedere come l'Italia si colloca più o meno a metà per quanto riguarda l'utilizzo del part-time<sup>2</sup>, nei dati aggiornati al 2014 di Eurostat che si riportano nel grafico sottostante, l'Italia appare poco sotto al 20% rispetto alla fascia 25-30% di paesi come Germania, Danimarca, Austria, Svizzera, Svezia e Regno Unito senza considerare il picco al 50% dell'Olanda.

Grafico 8: totale di persone in part-time



Nel nostro paese sta iniziando a prendere forma una maggior attenzione ad argomenti quali il benessere organizzativo: ecco a tal proposito una ricerca dell'Istat<sup>3</sup> progetto Bes, proprio sulla conciliazione tempi di vita e lavoro condotta però in larga parte nel lavoro privato senza specifiche sul settore del lavoro pubblico<sup>4</sup>.

Sempre in questa direzione di particolare interesse è l'indagine svolta dall'ANAC sul benessere organizzativo,<sup>5</sup> realizzata sulla base di modelli guida creati per gli OIV. L'obiettivo dei modelli guida è indirizzare gli OIV affinché annualmente realizzino delle indagini su: benessere organizzativo, grado di condivisione del sistema di valutazione e rilevazione della valutazione del superiore gerarchico.

Il rapporto<sup>6</sup> fa riferimento ai risultati del monitoraggio eseguito dall'ANAC attraverso un'applicazione web realizzata a seguito della indicazione dei modelli e si riferisce alle sole amministrazioni

<sup>2</sup> conciliare lavoro e vita privata statistica EU 2009

Ricerca OECD <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/work-life-balance/>

<sup>3</sup> [http://www.istat.it/it/files/2014/06/03\\_Lavoro-conciliazione-tempi-vita-Bes2014.pdf](http://www.istat.it/it/files/2014/06/03_Lavoro-conciliazione-tempi-vita-Bes2014.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/osservatorioprova/images/notizie\\_europa/ricerca\\_part-time.pdf](http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/osservatorioprova/images/notizie_europa/ricerca_part-time.pdf)

<sup>5</sup> Rapporto giugno 2014 sul benessere organizzativo. ANAC

<sup>6</sup> Anac Benessere Organizzativo, Rapporto 2014

registrate che hanno compilato i questionari predisposti. Dato il numero limitato di queste 460 amministrazioni, di cui 239 hanno realizzato l'indagine per un totale di 22.927 questionari compilati dai dipendenti on line, non si può attribuire ai dati un valore statistico, tuttavia si rileva l'importanza dell'iniziativa per incentivare le amministrazioni nella realizzazione di queste indagini ai fini di una migliore programmazione dell'organizzazione interna e per promuovere nuove iniziative manageriali. Le amministrazioni che hanno partecipato: gli enti locali 68%, le amministrazioni centrali il 15%, Camere di commercio il 7%, enti del SSN il 6%, Università il 3%, Enti parco 2%, altri enti e enti di ricerca scientifica l'1% mentre le Regioni e gli enti di assistenza e previdenza lo 0%. Per quanto concerne i risultati dell'indagine è emerso, in maniera omogenea per tutti i comparti, che l'equità, le prospettive di carriera, ed il contesto lavorativo sono le tre voci in cui il dato appare ancora basso rispetto il livello atteso. Appare invece più alto il dato sul senso di appartenenza, elemento chiave per la prevenzione alla corruzione e per poter avviare un importante impegno di rinnovamento.

### Art. 13: Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Temi	Com'è	Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato
<b>I lavoratori pubblici</b>	La situazione del lavoro pubblico è quella di stallo, blocco delle assunzioni, personale con età media alta, concorsi pubblici che negli anni hanno portato ad accumulare personale idoneo in attesa di assunzione.	Un approccio alla gestione del lavoro più dinamica, con una forma di selezione più attenta alle capacità del personale, centralità dei concorsi e riduzione dei termini di validità delle graduatorie con tetto per le idoneità.  Assunzioni solo in base all'effettivo fabbisogno di personale.
<b>Turn over</b>	Manca nel nostro paese un ricambio generazionale all'interno della PA. Questo provoca anche difficoltà di adattamento al cambiamento sia della società che della PA.	Utilizzare le forme di lavoro flessibile o forme di co-working per agevolare un ricambio generazionale all'interno della PA.
<b>Mobilità</b>	La mobilità è praticamente assente tra un comparto e l'altro (meno dell'un per mille) e molto scarsa all'interno dello stesso comparto (un per cento).	Favorire i processi di mobilità per superare il blocco delle assunzioni.
Il Governo ha 12 mesi per adottare il decreto delegato		

## Fotografia dei Fenomeni

### a. Le dimensioni del pubblico impiego

Di seguito alcuni elementi che possono dare un'immagine del pubblico impiego nel nostro paese. I dipendenti pubblici secondo dati del conto annuale del Mef sono in totale 3.232.954. così distribuiti per comparto:

SCUOLA	1.027.863
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	9.153
MINISTERI	161.401
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	2.272
AGENZIE FISCALI	52.529
VIGILI DEL FUOCO	32.231
CORPI DI POLIZIA	316.717
FORZE ARMATE	185.325
MAGISTRATURA	10.425
CARRIERA DIPLOMATICA	910
CARRIERA PREFETTIZIA	1.277
CARRIERA PENITENZIARIA	356
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	46.961
ENTI DI RICERCA	20.909
UNIVERSITA'	103.692
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	670.240
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	484.025
REGIONI A STATUTO SPECIALE	93.604
AUTORITA' INDIPENDENTI	2.043
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	1.295
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	9.726
<b>Totale Pubblico Impiego</b>	<b>3.232.954</b>

Per avere il quadro completo a questi si devono aggiungere i contratti di lavoro flessibile, che non rientrano tra il personale a tempo indeterminato.

Tabella riguardo ai contratti flessibili nella PA

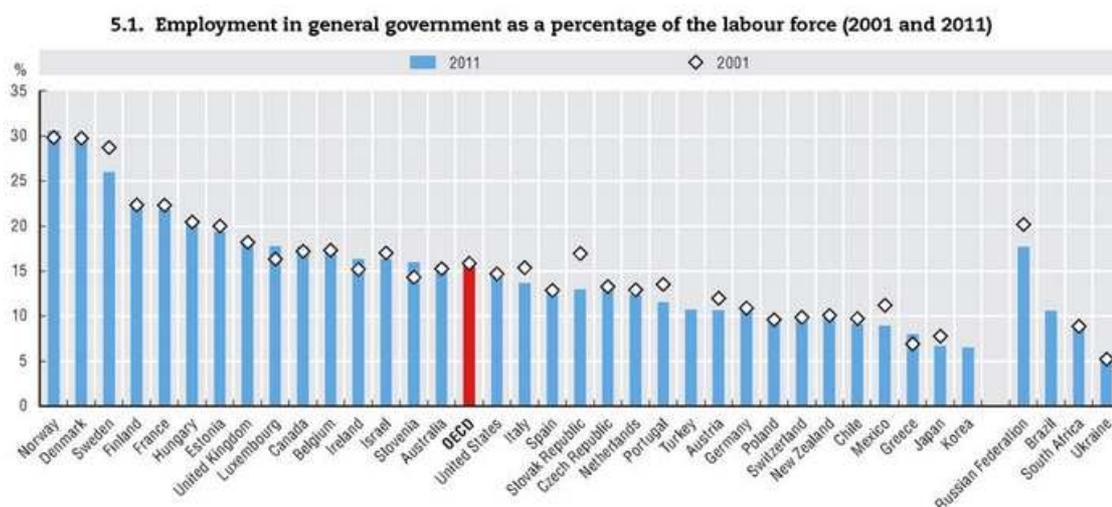
Unità annue (a) di lavoro flessibile per comparto, tipo di contratto a termine e sesso - Anno 2013									
Comparto	Tempo Determinato		Interinale		Lavori Socialmente Utili		Formazione Lavoro		Totale
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
SCUOLA	69	299							368
IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE	203	82		1	1	1			288
MINISTERI	1.026	901	20	22					1.968
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	26	57	1	3					87
AGENZIE FISCALI									-
VIGILI DEL FUOCO	2.807								2.807
CORPI DI POLIZIA									-
FORZE ARMATE									-
MAGISTRATURA									-
CARRIERA DIPLOMATICA									-
CARRIERA PREFETTIZIA									-
CARRIERA PENITENZIARIA									-
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	1.172	608	15	13	155	59			2.022
ENTI DI RICERCA	1.529	1.711	5	6					3.251
UNIVERSITA'	1.443	2.099	20	68	19	6	2	3	3.660
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8.777	18.552	1.368	2.875	276	384		3	32.235
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	8.482	16.624	1.110	1.620	8.823	6.380	63	42	43.143
REGIONI A STATUTO SPECIALE	2.883	8.002	121	312	476	308	3	5	12.109
AUTORITA' INDIPENDENTI	111	102	10	21					244
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	33	11	5	7					56
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	808	264	99	110					1.307
<b>Totale</b>	<b>29.369</b>	<b>49.310</b>	<b>2.774</b>	<b>5.058</b>	<b>9.776</b>	<b>7.139</b>	<b>67</b>	<b>53</b>	<b>103.545</b>

Fonte Conto annuale 2013

(a) Nel considerare queste tipologie di lavoro, occorre tener presente che l'unità di misura con cui vengono rilevate nel conto annuale è diversa da quella utilizzata nel valutare l'occupazione a tempo indeterminato. Per il tempo indeterminato il riferimento è alle presenze al 31/12 (dato di stock), mentre in questo caso viene richiesto agli enti di comunicare il numero di "unità annue" utilizzate nell'anno di riferimento: le unità annue si ottengono sommando (distintamente per categoria e genere) i mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine (tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavori interinali, lavori socialmente utili) e dividendo il totale di ciascuna categoria per i 12 mesi dell'anno. In tal modo in uno stesso ente e nella stessa categoria di personale, una persona impiegata per tre mesi ed un'altra impiegata per sei daranno luogo a 0,75 unità annue: è un dato di

Per avere una visione più completa il grafico sottostante rapporta il pubblico impiego al totale della forza lavoro nei paesi OCSE, come si può notare non arriva nemmeno al 15% e nei dieci anni in cui è fatta la misurazione ha avuto una diminuzione, che come si vedrà nel prosieguo attraverso altri dati, è conseguenza di interventi legislativi in materia.

## Employment in general government as a percentage of the labour force (2001 and 2011)



Sources: International Labour Organization (ILO), LABORSTA (database); OECD Labour Force Statistics (database). Data for Korea were provided by government officials.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>

Fonte OCSE government at a glance2013

### b. Assunzioni e concorsi

Soltanto per quanto riguarda il personale a tempo indeterminato si registrano le assunzioni per concorso distinguendole da altre forme di assunzione. Si vuole raffrontare quanti sono rispetto al totale dei dipendenti pubblici quelli assunti tramite concorso.

Tabella assunti per concorso o per altra chiamata o passaggio

Comparto	Assunti per concorso		Totale assunti		TOTALE	% assunti per concorso
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uom + donne	
<a href="#">PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI</a>			2	13	15	0,0%
<a href="#">CARRIERA PREFETTIZIA</a>			5		5	0,0%
<a href="#">ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01</a>			4	3	7	0,0%
<a href="#">ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI</a>	7	7	3.100	3.984	7.084	0,2%
<a href="#">AGENZIE FISCALI</a>	35	13	5.252	3.807	9.059	0,5%
<a href="#">ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01</a>	1	6	62	66	128	5,5%
<a href="#">AUTORITA' INDIPENDENTI</a>	22	29	192	229	421	12,1%
<a href="#">MINISTERI</a>	234	381	1.041	1.156	2.197	28,0%
<a href="#">REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI</a>	1.331	1.967	4.511	5.233	9.744	33,8%
<a href="#">SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</a>	2.303	4.895	7.048	13.019	20.067	35,9%
<a href="#">ENTI DI RICERCA</a>	105	86	222	235	457	41,8%
<a href="#">VIGILI DEL FUOCO</a>	452	13	909	32	941	49,4%
<a href="#">UNIVERSITA'</a>	261	273	453	461	914	58,4%
<a href="#">REGIONI A STATUTO SPECIALE</a>	342	774	692	1.103	1.795	62,2%
<a href="#">MAGISTRATURA</a>	125	224	131	226	357	97,8%
<a href="#">CORPI DI POLIZIA</a>	3.881	715	3.958	719	4.677	98,3%
<a href="#">IST. FORM.NE ART.CO MUS.LE</a>	23	50	24	50	74	98,6%

<a href="#">SCUOLA</a>	5.291	18.053	5.297	18.077	23.374	99,9%
<a href="#">FORZE ARMATE</a>	9.709	1.337	9.716	1.339	11.055	99,9%
<a href="#">CARRIERA DIPLOMATICA</a>	20	13	20	13	33	100,0%
<b>Totale Pubblico Impiego</b>	<b>24.142</b>	<b>28.836</b>	<b>42.639</b>	<b>49.765</b>	<b>92.404</b>	57,3%

Fonte conto annuale 2013

Dalla tabella si vede chiaramente che l'assunzione per concorso copre in alcuni comparti una percentuale piuttosto esigua delle assunzioni

Quanti sono stati assunti per concorso negli ultimi cinque anni rispetto al totale dei dipendenti:

Anno di riferimento	Totale dipendenti	Assunti per concorso
2013	3.332.954	52.978
2012	3.238.967	54.002
2011	3.283.787	108.427
2010	3.315.697	73.186
2009	3.376.206	66.095

Fonte conto annuale 2013

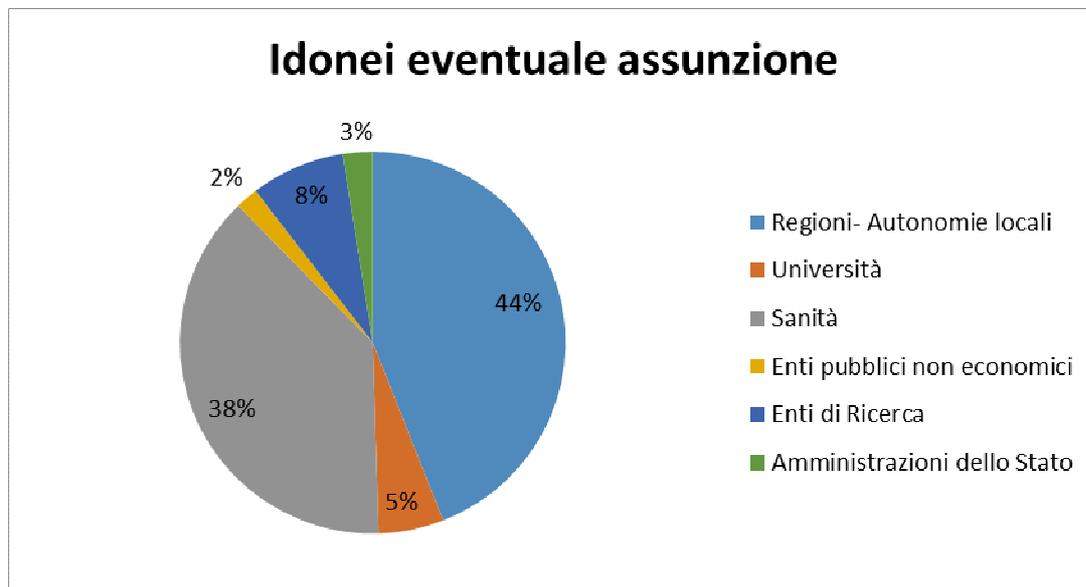
Interessante è notare come dai concorsi ci siano un numero notevoli di idonei che non sono stati assunti. I dati si riferiscono al monitoraggio del Governo fatto a partire dal 2013 dal DFP relativamente ai concorsi pubblici e alle graduatorie di idonei e vincitori, si fa riferimento ai dati ottenuti dal monitoraggio del 2014 mentre i dati più recenti raccolti dal Governo entro il 30 aprile 2015 saranno resi pubblici a giorni.

Amministrazioni	Posti banditi	Vincitori	Vincitori da Assumere	Idonei	Idonei assunti	Idonei da assumere
Amministrazioni dello Stato	3242	2264	452	4001	731	2023
Enti di ricerca	2120	1942	101	7939	1127	6443
Enti pubb. Non economici	1332	1005	307	2563	979	1532
Regioni Autonomie Locali	9587	7995	1719	45295	5843	36127
Università	1714	1659	20	6538	1794	4528
Sanità	5031	4469	462	43934	11000	31277
Concorsi RIPAM	843	843	0	2322	319	1981

Fonte:

[http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=109](http://www.monitoraggiograduatorie.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=109)

Gli idonei da assumere suddivisi per comparto secondo i dati riferiti al 2014



Fonte:

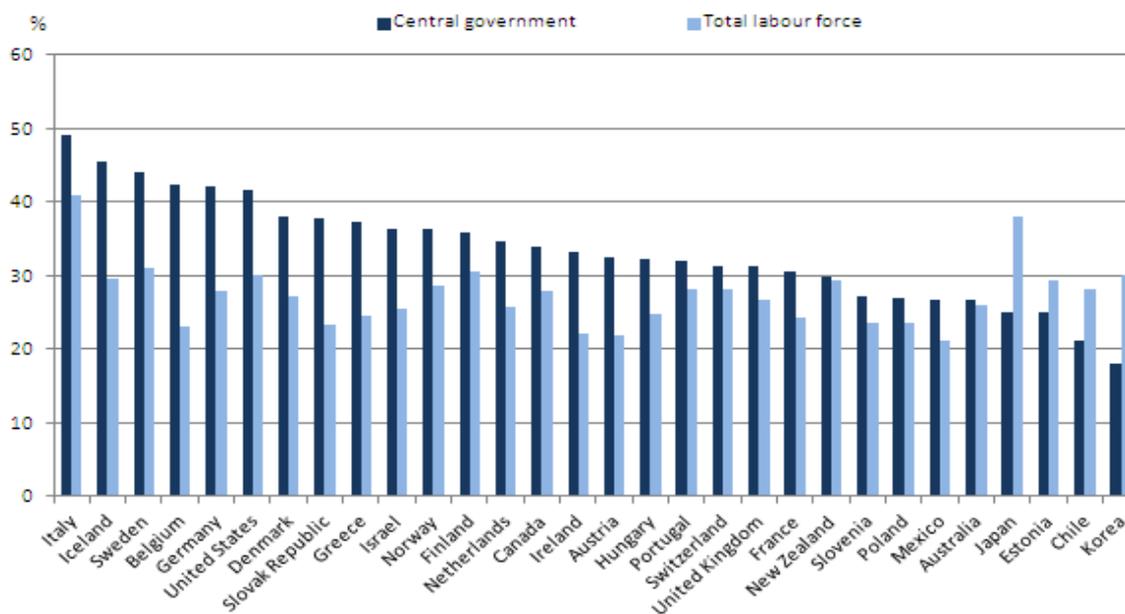
[http://www.monitoraggiogruaduatorie.gov.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11&Itemid=109](http://www.monitoraggiogruaduatorie.gov.it/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=109)

#### c. Turn over

La riforma del pubblico impiego in corso di applicazione tocca inevitabilmente il problema del turn over. E' purtroppo risaputo che la nostra amministrazione causa il blocco di assunzioni degli ultimi anni, unito al contenimento per le spese del personale, ai sensi del comma 254 art. 1 legge di stabilità 2015 (L.190/2014) che ha fatto slittare al triennio 2016/2018 il blocco economico della contrattazione, è un'amministrazione che sta invecchiando e non ha possibilità di far entrare nuove risorse.

Alcuni dati possono dare un'idea più chiara della realtà, soprattutto quando viene fatta anche in una visione comparata con altri paesi. In Italia il 46,2% dei dipendenti pubblici ha superato il cinquantesimo anno di età. Lo stesso dato viene confermato anche se si rapporta l'età media dei lavoratori pubblici a quelli privati ed i lavoratori italiani a quelli di altri paesi. In quest'ultimo caso l'Italia appare il paese in assoluto con più lavoratori che superano i 50 anni di età sia per il privato che per il pubblico impiego.

### Percentage of employees 50 years or older in central government and total labour force (2009)



Fonte OCSE: Government at a glance 2011

A completare il quadro per nulla lieto della situazione in atto relativamente al personale della pubblica amministrazione, la successiva tabella riporta i valori di riduzione annua del personale dipendente a tempo indeterminato nella PA.

Tabella 6: variazioni del totale del personale dipendente della pubblica amministrazione

	Valori assoluti						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Totale personale dipendente delle P.P.A.A.</b>	3.429.266	3.438.809	3.376.206	3.315.697	3.283.787	3.238.967	3.232.954
	Variazioni %						
	2008/2007	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2007
<b>Totale pubblico impiego</b>	0,2%	-1,8%	-1,8%	-1,0%	-1,4%	-0,2%	-5,7%

Elaborazione FORUM PA Fonte conto annuale

N.B. il totale corrisponde alla somma delle amministrazioni pubbliche comprensive di Scuola, Ist. Form.ne art.ca e mus.le, Ministeri, PCM, Agenzie fiscali, Aziende autonome, Vigili del Fuoco, Corpi di Polizia, Forze armate, Magistratura, Carriera Diplomatica, Carriera Prefettizia, Carriera Penitenziaria, Enti pubb. non economici, Enti di ricerca, Università, SSN, Regioni, E.L., Autorità indipendenti, Enti ex art. 70 comm.4 d.lgs. 165/2001, Enti ex art. 60 comm.3 D. 165/2001.

La serie negativa di dati appena presentati serve a sottolineare la criticità della mancanza di un cambio generazionale all'interno della pubblica amministrazione tale da far rallentare, a volte bloccando, il processo innovativo che avviato da anni stenta, non a caso, a procedere.

Tale trend negativo sembrerebbe lievemente iniziare a mutare orientamento a seguito della possibilità di assunzione concessa dall'art. 3 della l.90/2014 alle amministrazioni centrali, enti pubblici non economici ed agenzie, entro il limite del 20% per il 2014, del 40% nel 2015, il 60% nel 2016 fino ad arrivare al 100% nel 2018, della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

#### d. Mobilità

Tra gli strumenti che possono agevolare una razionalizzazione del lavoro all'interno della pubblica amministrazione c'è anche quello della mobilità, soprattutto in una situazione di limite alle assunzioni. Dai dati presenti nel sito istituzionale del Conto annuale del Tesoro e da alcuni dati riportati dall'Aran si evince<sup>7</sup> che la tendenza dei flussi sia per la mobilità permanente che temporanea (comandi, distacchi) è abbastanza omogenea in tutti i comparti. Una sola amministrazione presenta un dato elevato di mobilità in entrata mentre pochissima mobilità in uscita, è il caso della Presidenza del Consiglio, questo vale sia per la mobilità definitiva che temporanea. Rispetto alle variazioni degli altri comparti, che oscillano tra lo 0% e arrivano ad un massimo di circa 1%, la P.C.M. ha l'8,2% di personale in mobilità extracomparto permanente in entrata, e il 70,2% per quella temporanea in entrata, contro una mobilità in uscita dello 0,2% in quella permanente e del 3,2% per quella temporanea.

Comparto	Mobilità	Mobilità Extracomparto	
	Intracomparto	entrati	usciti
<b>Servizio sanitario nazionale</b>	<b>26.293</b>	<b>430</b>	<b>581</b>
Enti pubblici non economici	332	253	32
Enti di ricerca	90	22	33
Presidenza del Consiglio dei Ministri	0	192	5
Scuola	48	0	209
<b>Regioni e Autonomie locali</b>	<b>5.801</b>	<b>562</b>	<b>670</b>
Regioni a statuto speciale	929	94	102
Ministeri	262	136	188
Agenzie fiscali	33	98	70
A.F.A.M.	60	26	45
<b>Università</b>	<b>82</b>	<b>23</b>	<b>230</b>
Vigili del fuoco	1	0	4
Corpi di polizia	0	0	32
Forze armate	13	0	71

<sup>7</sup> Aran (2012), "Le caratteristiche della mobilità nei comparti del pubblico impiego" – Aran, Occasional paper 1/2012

Magistratura	0	0	0
Carriera diplomatica	0	0	0
Carriera prefettizia	0	4	1
tot	<b>33.944</b>	<b>1.840</b>	<b>2.273</b>

*Fonte Aran flussi mobilità per comparto 2010*

Negli ultimi mesi in tema di mobilità si sono avuti alcuni interventi regolativi. Innanzitutto un primo significativo intervento si è avuto con la legge di stabilità la 190/2014 che ai commi 424 e 425 ha previsto forme di mobilità verso Regioni ed Enti locali per il personale in mobilità obbligatoria a seguito dell'intervento riformatore degli enti provinciali (Legge 56/2014).

Un secondo intervento è quello avviato con il d.l. 90/2014 che ha portato due elementi di cambiamento significativi. Per prima cosa la possibilità per Ministeri, Agenzie e Enti non economici con disponibilità di posti in organico, di accogliere personale di altre amministrazioni in mobilità volontaria a seguito di bando pubblico senza l'assenso necessario dell'amministrazione di provenienza, purché il numero di posti vacanti dell'amministrazione di destinazione sia maggiore rispetto a quelli di quest'ultima.

Un secondo elemento innovativo è quello di aver fissato entro i 50 Km di distanza l'individuazione di sedi appartenenti alla stessa unità produttiva, permettendo così una maggior elasticità nella mobilità interna del personale. Gli unici limiti stabiliti riguardano determinate e specifiche situazioni personali e familiari.

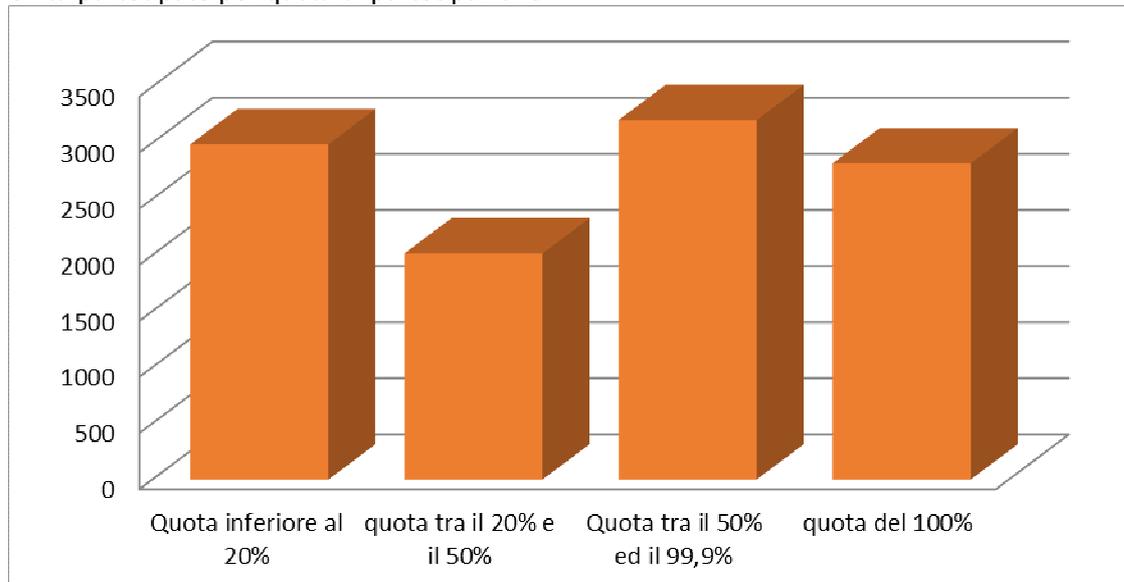
## Art. 14: Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche

Temi	Com'è	Come sarà a seguito della riforma Madia come approvato dal Senato
<b>Quante sono</b>	Le partecipate nel nostro paese sono molte, e la disciplina che le riguarda è confusa relativamente alle quote ed alle forme di controllo	Obiettivo della riforma è quello di ridefinire la disciplina, individuare i parametri per la partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche in aziende private.
<b>Quanto costano</b>	Anziché essere un mezzo efficiente di realizzazione dei servizi pubblici le aziende sono spesso un buco nero in cui si perde il denaro pubblico	Individuare promozione della trasparenza ed efficienza sui dati patrimoniali e dei principali indicatori di efficienza
12 mesi di tempo per i decreti legislativi		

### Fotografia dei fenomeni

Un nodo importante da sciogliere nel piano di riforma della pubblica amministrazione è quello delle società partecipate, secondo la ricerca dell'Istat fatta su dati 2012 il numero delle partecipate in Italia è di 11.024 per un totale di 977.792 dipendenti, di queste il 25,6% è partecipato al 100% da soggetti pubblici, il 29,1% è partecipato per una quota compresa tra 50% e il 99,9% mentre il rimanente 27,1% per una quota inferiore al 20%.

Unità partecipate per quota di partecipazione



Fonte Istat 2012

L'indagine condotta dall'Istat ha portato poi ad individuare una parte solo di imprese attive cui corrispondono i dati raccolti

Si veda nella tabella che segue le imprese su cui si è concentrata l'analisi:

Tipologia unità	Unità	Addetti
<b>Imprese attive</b>	7685	951.249
<b>Imprese non attive che hanno presentato il bilancio o Unico</b>	1.454	0
<b>Imprese fuori campo d'osservazione Asia*</b>	994	16.579
<b>Altre unità non classificabili</b>	891	9963

\*Registro statistico imprese attive.

La tipologia delle imprese pubbliche attive:

Tipologia di partecipazione	Imprese		Addetti	
	N.	%	N.	%
Imprese a partecipazione diretta P.A.	5385	70,1	647.970	68,1
Imprese controllate da gruppi pubblici	1084	14,1	233.951	24,6
Imprese partecipate da controllate pubbliche	1089	14,2	66.007	6,9
Imprese partecipate da soggetti pubblici non classificati come amministrazioni pubbliche	127	1,7	3.322	0,3

Fonte Istat registro statistico imprese attive

### Forma giuridica

- Società per azioni	2.536
- Società a responsabilità limitata	3.160
- Società cooperativa	383
- Consorzio di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese	1.389
- Enti pubblici economici, azienda speciale e azienda pubblica di servizi, autorità indipendente	217
<b>Totale</b>	<b>7685</b>

Interessante è anche sapere le attività in cui si concentrano maggiormente le imprese partecipate. Nella tabella sottostante si ha una suddivisione per settore in rapporto anche al numero di addetti impiegati.

Settori di attività	Totale Imprese		Totale Addetti	
	N.	%	N.	%
Attività estrattiva	16	0,2	13.636	1,4
Attività manifatturiera	394	5,1	77.793	8,2
Fornitura energie elettrica, gas vapore e aria	672	8,7	64.137	6,7

condizionata				
Fornitura acqua, reti fognarie, trattamento rifiuti e risanamento	915	11,9	93.783	9,9
Costruzioni	366	4,8	17.551	1,8
Commercio all'ingrosso al dettaglio riparazioni autoveicoli e motocicli	564	7,3	13.194	1,4
Trasporto magazzinaggio	788	10,3	351.684	37,0
Servizi di alloggio e riparazione	117	1,5	7.107	0,7
Servizi di informazione e comunicazione	377	4,9	44.236	4,7
Attività finanziarie e assicurative	284	3,7	179.436	18,9
Attività immobiliari	402	5,2	3.354	0,4
Attività professionali, scientifiche e tecniche	1.026	13,4	26.789	2,8
Attività amministrative e servizi di supporto	835	10,9	25.316	2,7
Istruzione	207	2,7	2.940	0,3
Sanità e assistenza sociale	204	2,7	17.604	1,9
Altre attività e servizi	518	6,7	12.688	1,3
<b>Totale</b>	<b>7.685</b>	<b>100,0</b>	<b>951.249</b>	<b>100,0</b>

Fonte Istat Registro statistico imprese, Registro statistico delle imprese attive

Il rapporto presentato dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa datato 01/09/2014<sup>8</sup> traccia le maggiori criticità delle società partecipate evidenziando a livello economico l'incidenza nella spesa pubblica dei consigli di amministrazione. Di seguito si riportano gli elementi di criticità evidenziati:

#### **Costi per il settore pubblico:**

- 37.000 sono le cariche nei Consigli di amministrazione delle partecipate
- 26.055 amministratori
- Costo pro quota per settore pubblico ammonta a circa 450 mln (nonostante i vincoli fissati a tre, cinque quando il capitale supera i 2 milioni o partecipazione mista pubblica-privata; compensi proporzionati alle indennità previste per gli organi di vertice degli enti territoriali partecipanti; limitazioni dei compensi agli amministratori di imprese in perdita e che derivano)

**Effetti previsti per la finanza pubblica** con la dismissione delle partecipate

- Riduzione costi amministrazione: circa 300 mln annui
- Eliminazione delle perdite (sovrastimate a 600 mln)
- Risanamento partecipate con perdite elevate (200- 300 mln)
- Riduzioni di pagamenti (es contratti di servizio) e applicazione delle tariffe standard (350 mln)
- Risparmio di almeno 3-3 mld annui
- Vantaggi alla collettività
- Entrate in caso di dismissione delle partecipate.