

# La burocrazia nel nostro Paese: una sfida strategica per la competitività dell'Italia

---

Presentazione delle proposte di Ambrosetti Club

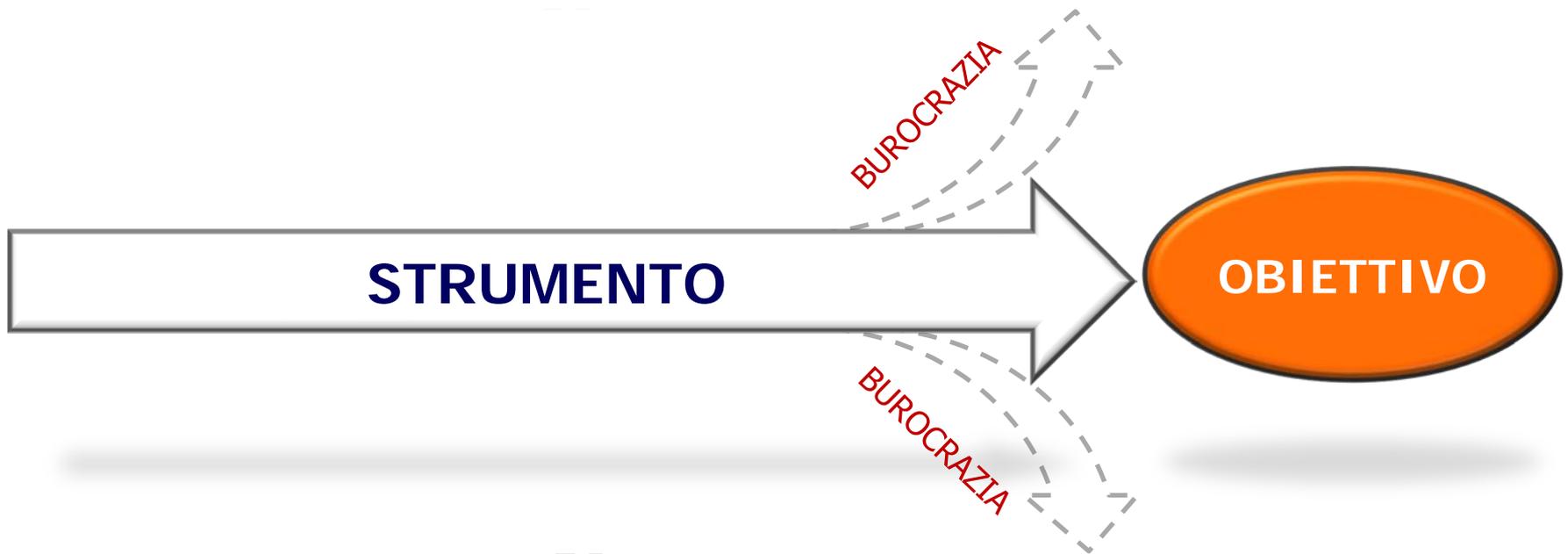


The European House

Ambrosetti

**Andrea Beretta Zanoni**  
Milano, 26 novembre 2012

# In Italia il vero problema è l'efficacia della burocrazia



I tentativi di riforma del sistema  
burocratico-amministrativo sono da  
tempo al centro dell'Agenda del  
Paese

Anno	Oggetto
<b>L. 15/1968</b>	Documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme
<b>L. 241/1990</b>	Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi
<b>L. 537/1993</b>	Misure di finanza pubblica
<b>L. 59/1997</b>	Funzioni e compiti a regioni ed enti locali, per la riforma della P.A. e per semplificazione amministrativa
<b>L. 127/1997</b>	Snellimento attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo
<b>D.Lgs. 112/1998</b>	Funzioni e compiti amministrativi dello Stato a regioni ed enti locali (attuazione L. 59/1997)
<b>L. 50/1999</b>	Delegificazione e T.U. di norme su procedimenti amministrativi - Legge di Semplificazione 1998
<b>L. 340/2000</b>	Delegificazione delle norme per la semplificazione dei procedimenti amministrativi
<b>D. Pr. Rep. 445/2000</b>	Testo Unico in materia di documentazione amministrativa
<b>L. 229/2003</b>	Qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001
<b>D.Lgs. 82/2005</b>	Codice dell'Amministrazione Digitale
<b>L. 246/2005</b>	Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005
<b>D.L. 112/2008</b>	Competitività, semplificazione, finanza pubblica, perequazione tributaria
<b>D.L. 185/2008</b>	Sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa - Funzione anti-crisi QSN
<b>D.Lgs. 59/2010</b>	Attuazione della Direttiva "Servizi" 2006/123/CE
<b>L. 180/2011</b>	Tutela libertà d'impresa - Statuto delle imprese
<b>L. 183/2011</b>	Legge di Stabilità 2012
<b>D.L. 5/2012</b>	Decreto Legge "Semplifica Italia"

# Anche l'attuale Governo ha un impegno prioritario nella "sburocratizzazione" del Paese



Riorganizzazione dell'apparato pubblico

Semplificazioni nell'apparato normativo

Semplificazione dei livelli di governo

Prevenzione della corruzione nella P.A.

A partire dal modello di riferimento,  
il Comitato Guida ha individuato  
**5 linee d'azione prioritarie**

# Il "circolo virtuoso" della P.A.



1

**Misurare in modo  
sistematico i risultati  
ottenuti dalla P.A. e  
compararli in una  
prospettiva competitiva**

# Il caso del Regno Unito



- La misurazione delle prestazioni degli enti pubblici, attraverso la metodologia del *Best Value*, è stata una dei pilastri della riforma della P.A. britannica
- All'interno del Comprehensive Performance Assessment – (CPA, 2002-2008) tutti i soggetti hanno un ruolo specifico: dal Governo Centrale (allocazione delle risorse e promotore della misurazione) alla **Audit Commission** (responsabile della progettazione ed attuazione della misurazione)

# Un esempio: la *performance* dei Servizi dei Vigili del Fuoco



Fire service	CPA score	Direction of travel		Use of resources		Service assessment	
		2008	Change from 2007	2008	Change from 2007	2008	Change from 2007
Hereford and Worcester Fire and Rescue Authority	Good	Strongly	▲	3	◄◄	4	◄◄
Hertfordshire Fire and Rescue Authority	Fair	Well	▲	3	◄◄	3	◄◄
Humberside Fire Authority	Fair	Adequately	◄◄	3	▲	4	▲
Isle of Wight Fire and Rescue Authority	Poor	Well	▲	2	◄◄	3	◄◄
Isles of Scilly Fire and Rescue Authority	Fair	Well	◄◄	2	◄◄	N/A	N/A
Kent and Medway Fire and Rescue Authority	Excellent	Strongly	◄◄	4	◄◄	N/A	N/A
Lancashire Combined Fire Authority	Good	Well	▼	3	◄◄	3	▲
Leicester, Leicestershire and Rutland Combined Fire Authority	Good	Well	▲	3	◄◄	2	◄◄
Lincolnshire Fire Authority	Good	Well	◄◄	3	◄◄	4	▲
London Fire and Emergency Planning Authority	Excellent	Well	▼	3	◄◄	3	◄◄
Merseyside Fire and Rescue Authority	Excellent	Well	◄◄	4	◄◄	N/A	N/A
Norfolk Fire Authority	Good	Adequately	◄◄	3	◄◄	3	◄◄
North Yorkshire Fire and Rescue Authority	Good	Well	▲	3	◄◄	4	◄◄
Northamptonshire Fire Authority	Fair	Adequately	◄◄	2	▼	2	◄◄
Northumberland Fire Authority	Fair	Well	▲	3	◄◄	4	▲

- Misurazione per ciascuna delle 46 autorità antincendio in UK
- Schema basato su:
  - punteggio complessivo\*
  - valutazione del miglioramento/peggioramento della *performance* dell'ente nel tempo
  - valutazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche e dell'erogazione del servizio (scala crescente da 1 a 4)

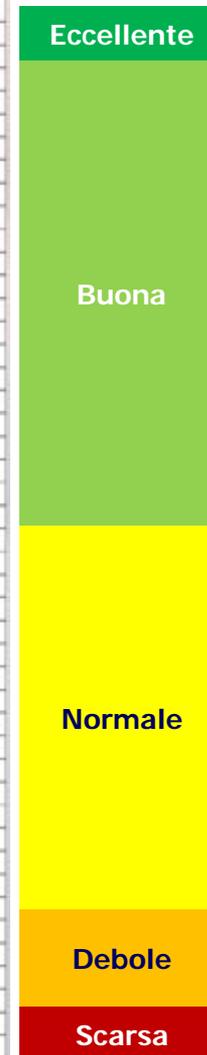
\* Scala di giudizio della *performance* espresso su 5 livelli (*Poor, Weak, Fair, Good, Excellent*).

# Un esempio: la *performance* dei Servizi dei Vigili del Fuoco



	Type of fire authority	Overall score
Merseyside Fire & Rescue Authority	Metropolitan	Excellent
Kent & Medway Fire & Rescue Authority	Combined	Excellent
Cambridgeshire & Peterborough Fire Authority	Combined	Good
Cheshire Fire Authority	Combined	Good
Devon Fire & Rescue Authority	Combined	Good
Dorset Fire Authority	Combined	Good
Gloucestershire Fire & Rescue Authority	County	Good
Greater Manchester Fire & Rescue Authority	Metropolitan	Good
Hampshire Fire & Rescue Authority	Combined	Good
Hereford & Worcester Fire & Rescue Authority	Combined	Good
Leicester, Leicestershire & Rutland Fire Authority	Combined	Good
London Fire & Emergency Planning Authority*	London	Good
Norfolk Fire Authority	County	Good
North Yorkshire Fire & Rescue Authority	Combined	Good
Oxfordshire Fire Authority	County	Good
Royal Berkshire Fire Authority	Combined	Good
Shropshire & Wrekin Fire Authority	Combined	Good
Stoke on Trent & Staffordshire Fire Authority	Combined	Good
Surrey Fire & Rescue Authority	County	Good
Warwickshire Fire & Rescue Authority	County	Good
West Midlands Fire & Rescue Authority	Metropolitan	Good
West Yorkshire Fire & Civil Defence Authority	Metropolitan	Good
Avon Fire Authority	Combined	Fair
Cleveland Fire Authority	Combined	Fair
Cornwall Fire & Rescue Authority	County	Fair
County Durham & Darlington Fire & Rescue Authority	Combined	Fair
Cumbria Fire & Rescue Service	County	Fair
Derbyshire Fire & Rescue Authority	Combined	Fair
East Sussex Fire Authority	Combined	Fair
Essex Fire Authority	Combined	Fair
Hertfordshire Fire & Rescue Authority	County	Fair
Humberside Fire Authority	Combined	Fair
Isles of Scilly Fire & Rescue Authority	County	Fair
Lancashire Combined Fire Authority	Combined	Fair
Northumberland Fire Authority	County	Fair
Nottinghamshire & City of Nottingham F&R Authority	Combined	Fair
Somerset Fire & Rescue Authority	County	Fair
Suffolk Fire Authority	County	Fair
Tyne & Wear Fire & Civil Defence Authority	Metropolitan	Fair
Bedfordshire & Luton Fire Authority	Combined	Weak
Buckinghamshire & Milton Keynes Fire Authority	Combined	Weak
Northamptonshire Fire Authority	County	Weak
South Yorkshire Fire & Civil Defence Authority	Metropolitan	Weak
Isle of Wight Fire & Rescue Authority	County	Poor
Lincolnshire Fire Authority	County	Poor

LIVELLO DI PERFORMANCE



Legenda: scala di giudizio della *performance* espresso su 5 livelli (da "scarso" ad "eccellente")

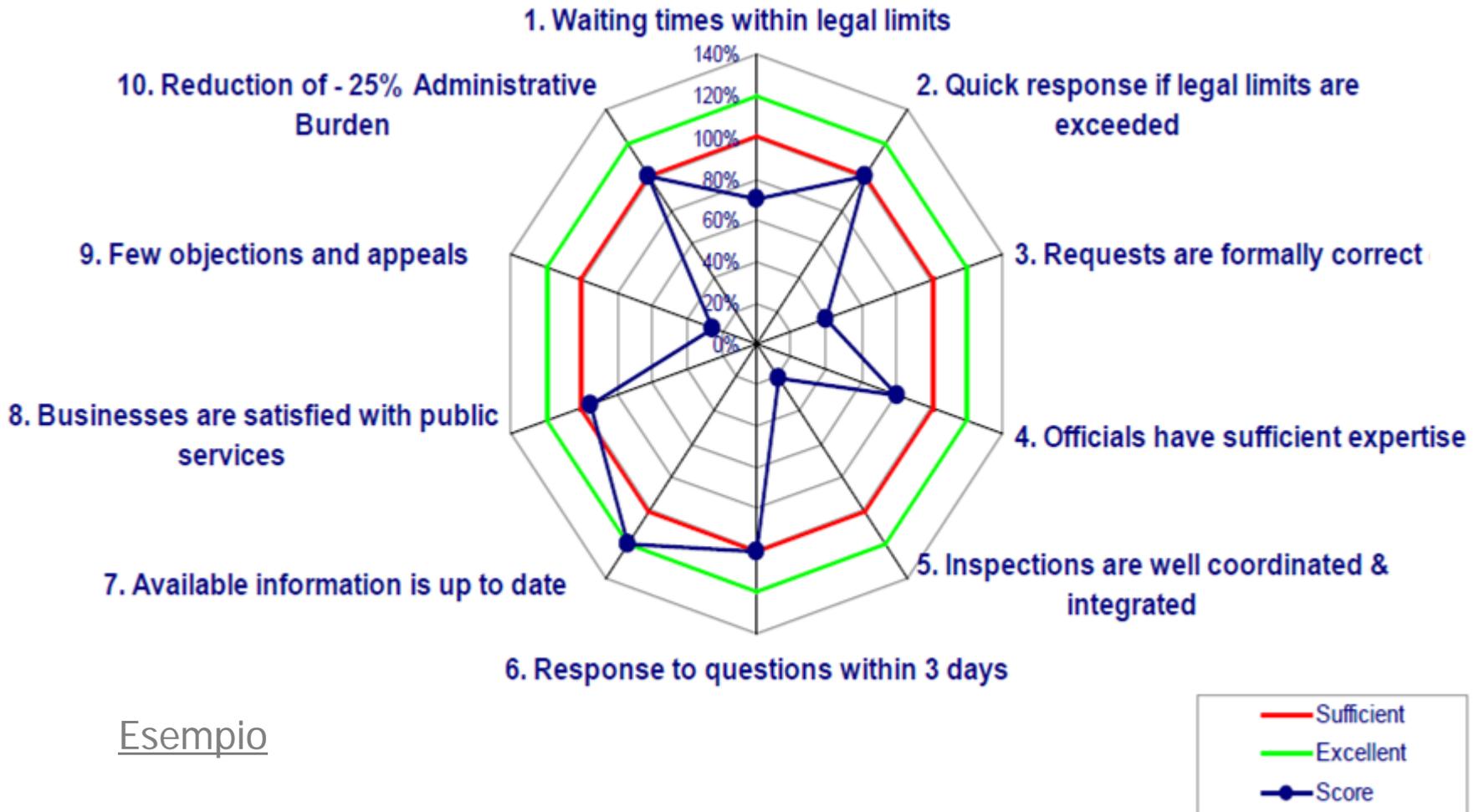
Fonte: Audit Commission

# La certificazione di qualità: il caso olandese (1/2)



- **Certificato di Qualità dei Servizi erogati alle aziende**, rilasciato ai Comuni dai Ministeri dell'Economia e delle Finanze
- Misurazione articolata in 10 indicatori suddivisi in 4 aree-chiave:
  1. Tempi di attesa
  2. Livello di professionalità
  3. Orientamento all'impresa
  4. Affidabilità dell'ente pubblico

# La certificazione di qualità: il caso olandese (2/2)



Esempio

## Le linee strategiche per il Paese:

- 1. Definizione degli "oggetti" ("cosa") e delle tecniche di misurazione ("come")**
- 2. Attribuzione delle responsabilità della misurazione ("chi misura")**
- 3. Ampia pubblicità dei risultati (in logica comparativa) e delle conseguenze ("impatto"), anche attraverso *benchmark* esteri significativi**

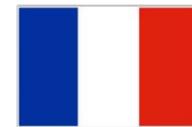
2

# Migliorare la professionalità dei funzionari pubblici, a tutti i livelli



**La qualità professionale è una (pre)condizione necessaria per il buon funzionamento della P.A.**

# Le scuole di eccellenza per la P.A. in Europa: il caso dell'ENA in Francia



- Nata nel Secondo Dopoguerra per riformare in profondità il sistema di **reclutamento e formazione delle élite pubbliche**
- Obiettivo di fornire allo Stato una **classe dirigente di alto livello** e garantire a tutti i giovani cittadini un **accesso giusto ed equo** alla funzione pubblica fondato esclusivamente sul **merito**
- Dopo una rigorosa selezione dei candidati secondo criteri meritocratici, programma multi-disciplinare di 2 anni e, al termine, **inserimento nella P.A. francese per un minimo di 10 anni**

# La crescita dei futuri dirigenti pubblici: il caso di Singapore



Individuazione e selezione degli  
studenti più talentuosi delle  
università

Selezione per meriti e  
*performance*

**Ammissione dei "Top  
Administrative Officers"  
nell'Administrative Service  
di Singapore:**

- 2 anni di prova e *mentoring*
- Corsi specifici multidisciplinari con esperienze *part time* in aziende pubbliche o private
- Obbligo di lavorare in un ente amministrativo locale (4 mesi)
- Possibilità di confronto con la classe politica
- Carriera fino alle posizioni più alte della P.A.

Per quanti non sono ammessi alla  
*Administrative Service*:

- Permanenza nella P.A. con funzioni di *Manager Associate*
- Carriera di tipo specialistico

**MANAGEMENT  
ASSOCIATES  
PROGRAMME  
(MAP) :**  
esperienza di  
lavoro nella P.A.,  
*training* e *job  
rotation* tra  
diversi Ministeri  
(4 anni)

**FAST-  
TRACK**

**Borse di Studio  
per la formazione  
*post-universitaria***

**INSERIMENTO NELL'APPARATO  
PUBBLICO DI SINGAPORE AL TERMINE  
DEL PROGRAMMA**

Nella promozione di una maggiore  
qualità professionale nella P.A.  
italiana, occorrono anche  
**motivazione delle persone e  
doti di *leadership* diffusa**

# Il "Manifesto" della *leadership* nella P.A. in Norvegia



## A leader in Norway's Civil Service...

### ... manages and develops public resources

Leaders uphold democratic and constitutional values, irrespective of political power. They administer resources on behalf of present and future citizens, achieving results for the common good.

### ...assists publicly elected authorities

Leaders adhere to political rulings and the needs of citizens. They uphold professional integrity and assist in making informed and rational decisions.

### ...ensures openness and involvement

Leaders ensure that communication with members of the public and agencies is developed through openness, discussion and plain language. They encourage employee participation and accountability.

### ...cooperates across the public sector

Leaders aim to develop public management as a solution-oriented arena characterised by cooperation and flexibility.

### ...creates attractive workplaces

Leaders practise and promote expertise and diversity within their activities. They use new technology and varied working methods.

# Il *Pay for Performance* è una sfida globale nelle P.A.

ANZIANITÀ DI SERVIZIO  
DEL DIPENDENTE  
STATALE



REMUNERAZIONE  
LEGATA AD OBIETTIVI E  
RISULTATI

Il tema del "*pay for performance*" nel settore pubblico è stato affrontato anche dalle maggiori organizzazioni mondiali (es. OECD, "*Performance-related Pay Policies for Government Employees*", 2005)

# La recente *Spending Review* in Italia: *Pay for Performance*

- Nei rinnovi contrattuali, per l'attribuzione del trattamento accessorio, **valutazione della *performance* individuale del personale dirigenziale** in relazione:
  - al **raggiungimento degli obiettivi individuali** e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla *performance* complessiva dell'amministrazione;
  - ai **comportamenti organizzativi** posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse *performance* degli stessi
- Attribuzione ai dirigenti ed al personale non dirigenziale più meritevoli di un trattamento accessorio **maggiorato del 10-30%** rispetto a quello medio attribuito ai dipendenti appartenenti alle stesse categorie

# Le linee strategiche per il Paese:

1. Varare un **piano strategico globale di formazione e sviluppo** del personale nella P.A., definendo/scegliendo un modello formativo di riferimento
2. Promuovere **percorsi di aggiornamento permanente** agganciati all'intera carriera lavorativa del dipendente pubblico
3. Agganciare la **remunerazione al ruolo** e ai **risultati ottenuti** dall'unità organizzativa di riferimento (MBO), **in modo non formale ma sostanziale**

3

# Semplificare (a tutti i livelli)

# Le azioni di razionalizzazione amministrativa in Europa

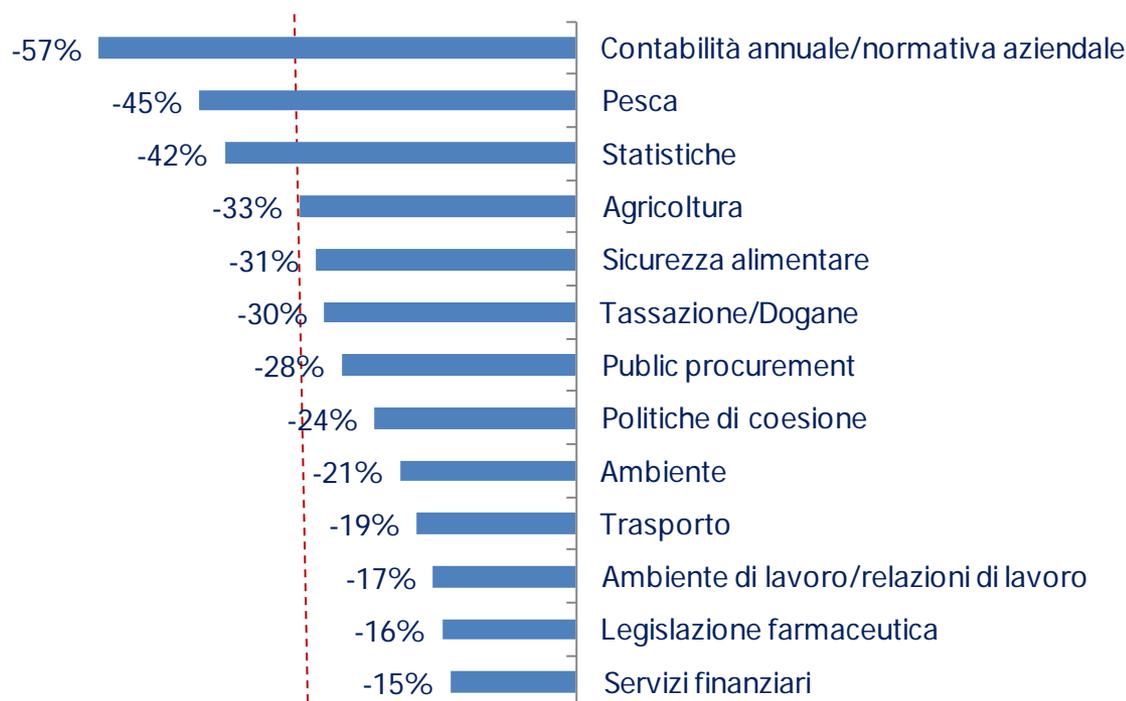
- *Focus* principalmente orientato sugli **oneri autorizzativi per le imprese** (soprattutto per le PMI)
- **Quantificazione dei costi indotti** quale *driver* per individuare le inefficienze della P.A. fino alla loro fonte
- Ampio ricorso a **piattaforme elettroniche/on-line** a supporto dei mezzi più tradizionali
- Ruolo centrale della **comunicazione dei risultati** (attesi ed ottenuti) delle azioni promosse

# Il tema è affrontato anche a livello comunitario



- Costituzione dell'*High-Level Group on Administrative Burden Reduction* (2007-2011) per la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese in Europa
- Intervento su 72 atti legislativi comunitari
- Risparmio atteso di **40 mld €** (-33% rispetto ad oggi) in **13 aree prioritarie**

## I risparmi ottenibili dal piano europeo contro gli oneri amministrativi



**Riduzione media UE:  
-33%**

## Due casi d'interesse in Europa



- Il *Bureaucracy Reduction and Better Legislation programme* del Governo federale tedesco (2006)



- L'*Administrative Burden Reduction Programme* del Governo britannico (2005-2010)

# La razionalizzazione dei documenti richiesti dalla P.A.: il caso tedesco

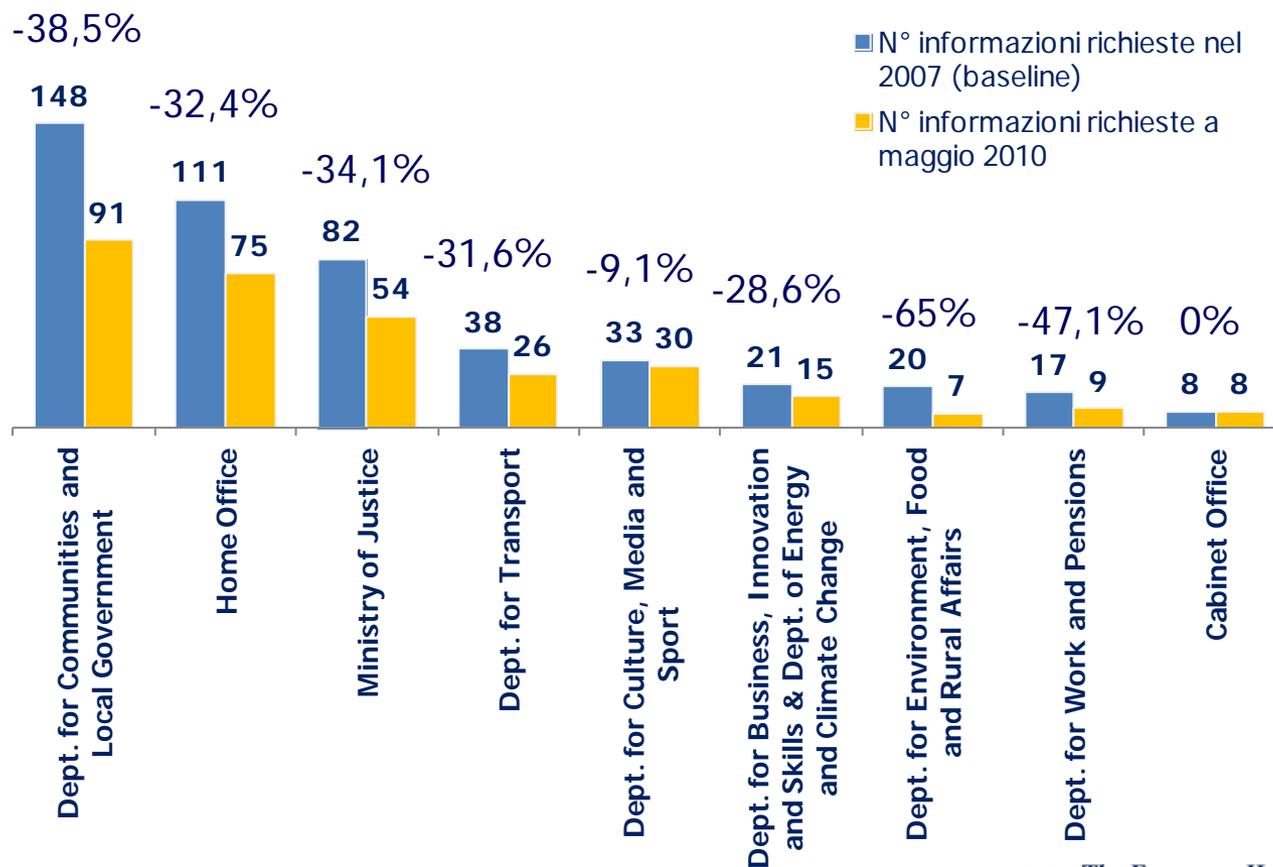


- **“Bureaucracy Reduction and Better Legislation Programme”** varato dal Governo federale tedesco nel 2006
- Riduzione di oltre **10.000** obblighi informativi per le imprese
- Emanazione di **oltre 250 atti di semplificazione**, con un potenziale di riduzione di **10,5 mld €** (21% del totale 2007)
- Alcuni esempi di iniziative:
  - Introduzione **fatturazione elettronica** (-4 mld €)
  - Modernizzazione regole di **contabilità** (-2,5 mld €)
  - Semplificazione degli **appalti pubblici** (-265 mln €)

# La razionalizzazione dei documenti richiesti dalla P.A.: il caso inglese



## Riduzione del numero di informazioni richieste alle aziende dai dipartimenti pubblici inglesi, 2007-2010



**Riduzione media del 34,1%** nel numero di informazioni richieste alle aziende a livello centrale (da 478 a 315) → superamento del *target* originario di **-30%**

# Il sistema " *One Law In, One Law Out* "



- Valutazione da parte della P.A. del **costo netto** di ogni nuova norma ("*in*"): se comporta un costo per le imprese, si deve individuare contestualmente una **misura di deregolamentazione** ("*out*") che lo riduca almeno dello stesso importo
- Risparmi ottenuti: stima di saldo netto positivo di £ 847 mln (gennaio 2011-dicembre 2012)
- Introduzione di **clausole di revisione e decadenza per i nuovi regolamenti**, con l'obbligo di riesaminare le nuove norme entro un massimo di 7 anni e giustificare il loro mantenimento in vigore

# Le linee strategiche per il Paese:

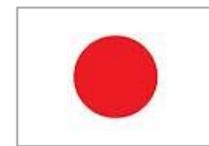
1. Proseguire nella **semplificazione dell'apparato amministrativo** (*focus* su obblighi informativi per imprese e cittadini) secondo le *best practice* europee e le tecniche già utilizzate con valutazione di sistemi "*One Law In, One Law Out*"
2. Valutare l'**impatto delle misure di semplificazione** su imprese e cittadini
3. Promuovere un ulteriore ricorso alla **autocertificazione** per snellire i rapporti P.A./utente e ridurre i tempi delle diverse procedure autorizzative/amministrative → previsione di sanzioni certe ed esemplari nei confronti di possibili dichiarazioni false
4. Sfruttare le opportunità della **piena trasformazione della P.A. in una Amministrazione "full digital"**, più efficiente e meno costosa → piena attuazione delle misure del Decreto "Crescita 2.0"

# 4

## **Combattere sistematicamente e seriamente gli sprechi in un contesto trasparente**

(non per il debito pubblico e *una tantum*... ma per l'efficace ed etica gestione del pubblico)

# Un esempio di processo trasparente e condiviso: la *Spending Review* in Giappone



- **Task force governativa** guidata dal Primo Ministro
- Riunioni tra rappresentanti dei **Ministeri**, del **settore privato** e della **Società Civile**
- Completa condivisione nel processo di confronto e decisione: **sedute pubbliche**, in **presenza dei media**
- **Reperibilità** dei programmi di revisione stilati e discussi



# Le linee strategiche per il Paese:

- 1. Costituzione di una unità governativa permanente a livello nazionale** per la lotta agli sprechi indotti dalla deriva burocratica
- 2. Composizione *multistakeholder*:** tecnici, rappresentanti di Governo, Enti Pubblici, Imprese e Società Civile; coordinamento del Ministero per la Funzione Pubblica e la Semplificazione
- 3. Aree di focalizzazione:** mappatura inefficienze, dimensionamento economico degli sprechi, monitoraggio impatti della regolazione, condivisione delle aree di intervento
- 4. Comunicazione periodica** dell'attività svolta (conferenze stampa, comunicati stampa, ecc.)
- 5. Attenzione verso *best practice* e casi di inefficienza** dell'apparato pubblico italiano (azione di *moral suasion*)

5

# Avviare una riflessione sullo *status* giuridico del dipendente pubblico

La previsione di uno  
specifico *status* giuridico  
per i lavoratori del  
settore pubblico è ancora  
utile e necessario?

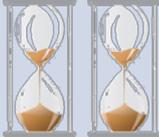
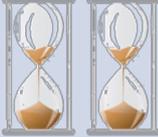
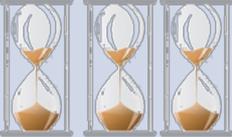
# Il settore pubblico è un “mondo” eterogeneo



# Le linee strategiche per il Paese:

1. Realizzazione, a monte, di una **approfondita valutazione giuridico-normativa** del problema
2. Avvio di un **dibattito a livello nazionale** circa la fattibilità tecnica della riforma dello *status* giuridico del lavoratore pubblico per **alcune categorie di dipendenti della P.A.**
3. Definizione di un **preciso programma temporale** con tempi certi e fisiologicamente brevi
4. Formulazione, **su base condivisa** tra tutti gli *stakeholder*, di una **proposta concreta di intervento**

# Riassumendo: le linee guida che proponiamo

Linea guida	Grado di difficoltà di implementazione	Tempi richiesti di attuazione	Benefici attesi
1) Misurare in modo sistematico i risultati ottenuti dalla P.A. e compararli in una prospettiva competitiva			
2) Migliorare la professionalità dei funzionari pubblici, a tutti i livelli			
3) Semplificare (a tutti i livelli)			
4) Combattere sistematicamente e seriamente gli sprechi in un contesto trasparente			
5) Avviare una riflessione sullo <i>status</i> giuridico del dipendente pubblico			

**LEGENDA:** **grado di difficoltà di implementazione** (basso/medio/alto), **tempi richiesti di attuazione** (breve/medio/lungo termine), **benefici attesi dall'applicazione della proposta** (1 = mantenimento dello *status quo*; 2 = miglioramenti incrementali; 3 = miglioramenti strutturali).