

**LA RIFORMA DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
1996 - 2001
BILANCIO E PROSPETTIVE**

Franco BASSANINI
Ministro per la Funzione Pubblica

www.funzionepubblica.it

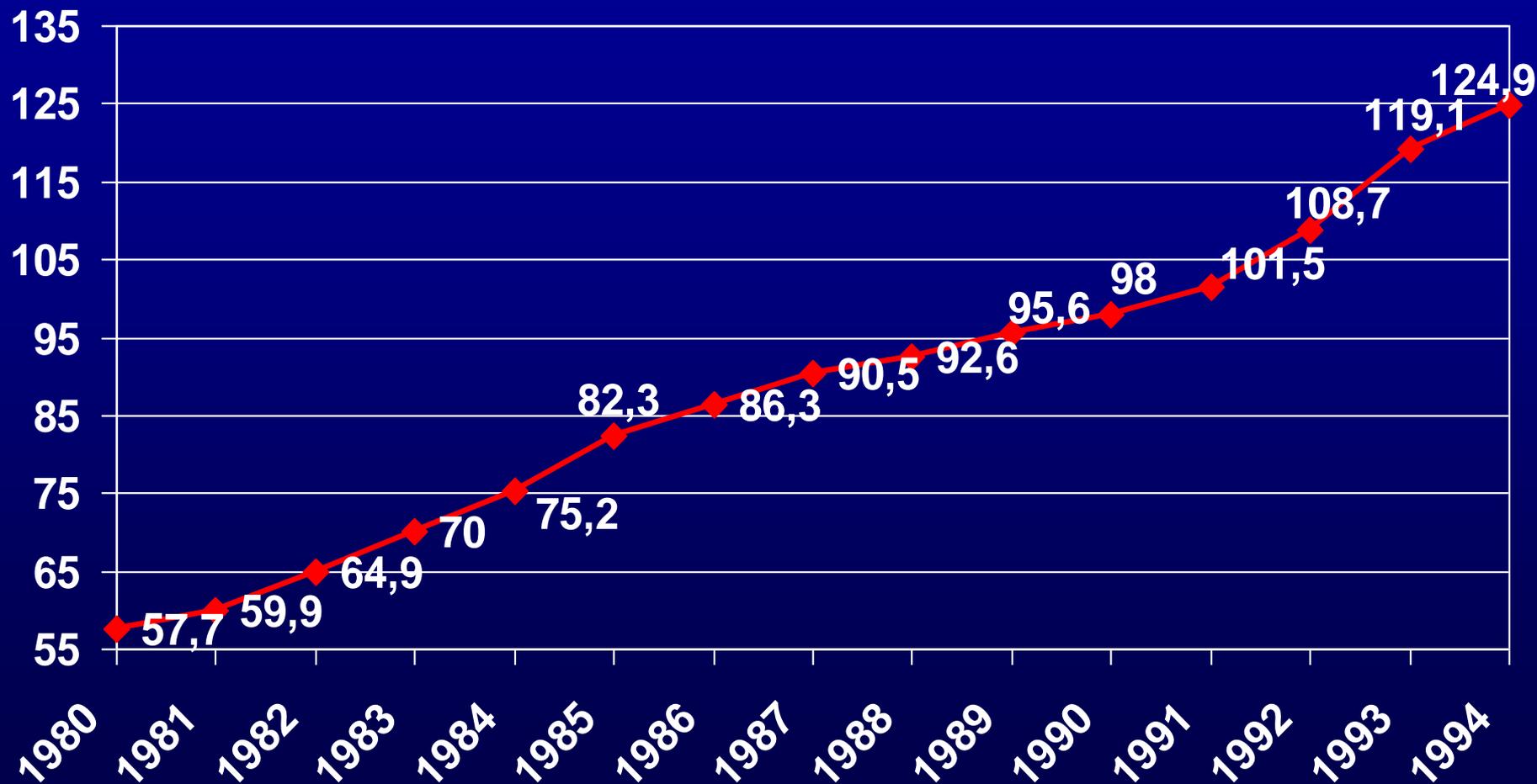
- aprile 2001 -

Le ragioni della Riforma nei primi anni '90

- Un'amministrazione obsoleta: nessuna riforma organica dal 1865
- Un'amministrazione inefficiente, nonostante isole di eccellenza
- Un'amministrazione costosa: la Pubblica Amministrazione contribuisce alla crisi della finanza pubblica

Le ragioni della Riforma

Stock del debito pubblico (% del PIL)



Fonte: Ministero del Tesoro

Le aree della Riforma

- Uno Stato leggero: il “Federalismo amministrativo”
- Riforma dei Ministeri
- Semplificazione di norme e procedure
- Un’amministrazione orientata alla qualità e ai risultati
- Riforma del lavoro pubblico
- Riforma del bilancio pubblico
- Un’amministrazione che parla in italiano
- Amministrazione on-line (e-Government)
- Riforma della formazione, dell’università e della ricerca
- Lo spazio amministrativo europeo

IL PROCESSO DI RIFORMA

(estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

“Partendo in ritardo rispetto a molti altri paesi, l'Italia ha dedicato gli anni '90 a 'mettersi al passo' con i paesi dell'area OCSE più avanzati nel campo delle riforme economiche e istituzionali.. La portata, la velocità e lo spessore delle riforme strutturali condotte da vari governi sono stati davvero notevoli. Oggi l'Italia continua a muoversi più velocemente di molti paesi nel completamento del programma di riforma”
(p. 5)

Uno Stato leggero che fa meno per farlo meglio

La sussidiarietà orizzontale: ripensare la missione dello Stato focalizzandola sul suo *core-business*

- **dismettere** funzioni non essenziali
- **esternalizzare** o privatizzare servizi che possono essere meglio svolti dal mercato o da organizzazioni non-profit
- **liberalizzare** le *public utilities*

Uno Stato leggero

liberalizzazioni e privatizzazioni

- **Liberalizzazioni**

- ✓ 110 licenze di telefonia fissa e 86 operatori invece del monopolio *Telecom Italia*
- ✓ Liberalizzazione di altre trenta attività produttive (che richiedevano autorizzazioni o licenze) nell'ambito del federalismo amministrativo
- ✓ Il controllo del mercato dell'energia da parte dell'*ENEL* passerà dal 90% nel 1990 a meno del 40% nel 2003

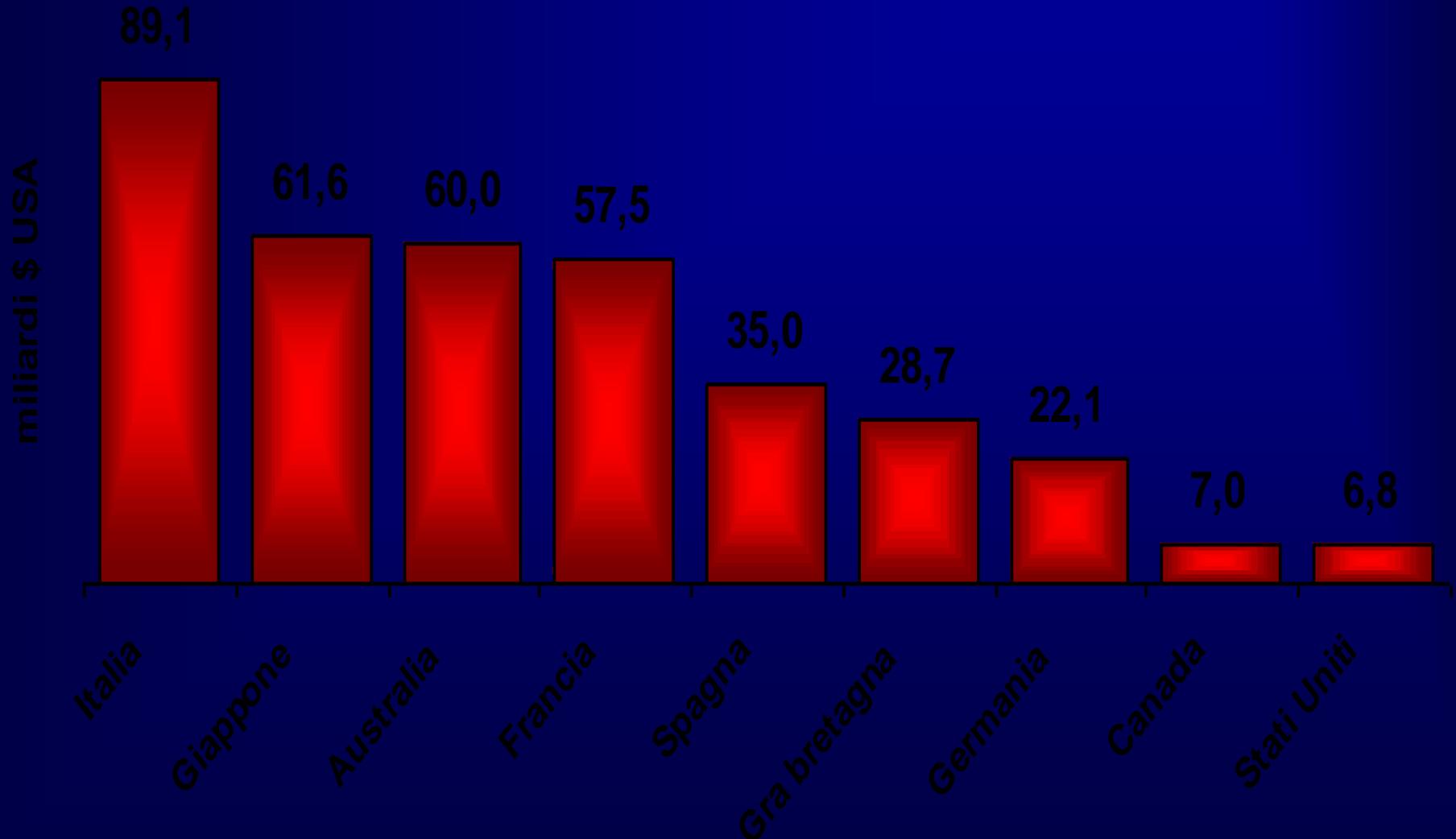
- **Privatizzazione** delle *public utilities*: *ENI, BNL, INA, ENEL, Telecom, Alitalia, Autostrade ...*

il più grande programma di privatizzazioni del mondo (circa 176.000 miliardi di lire)

IL PROCESSO DI PRIVATIZZAZIONE (estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

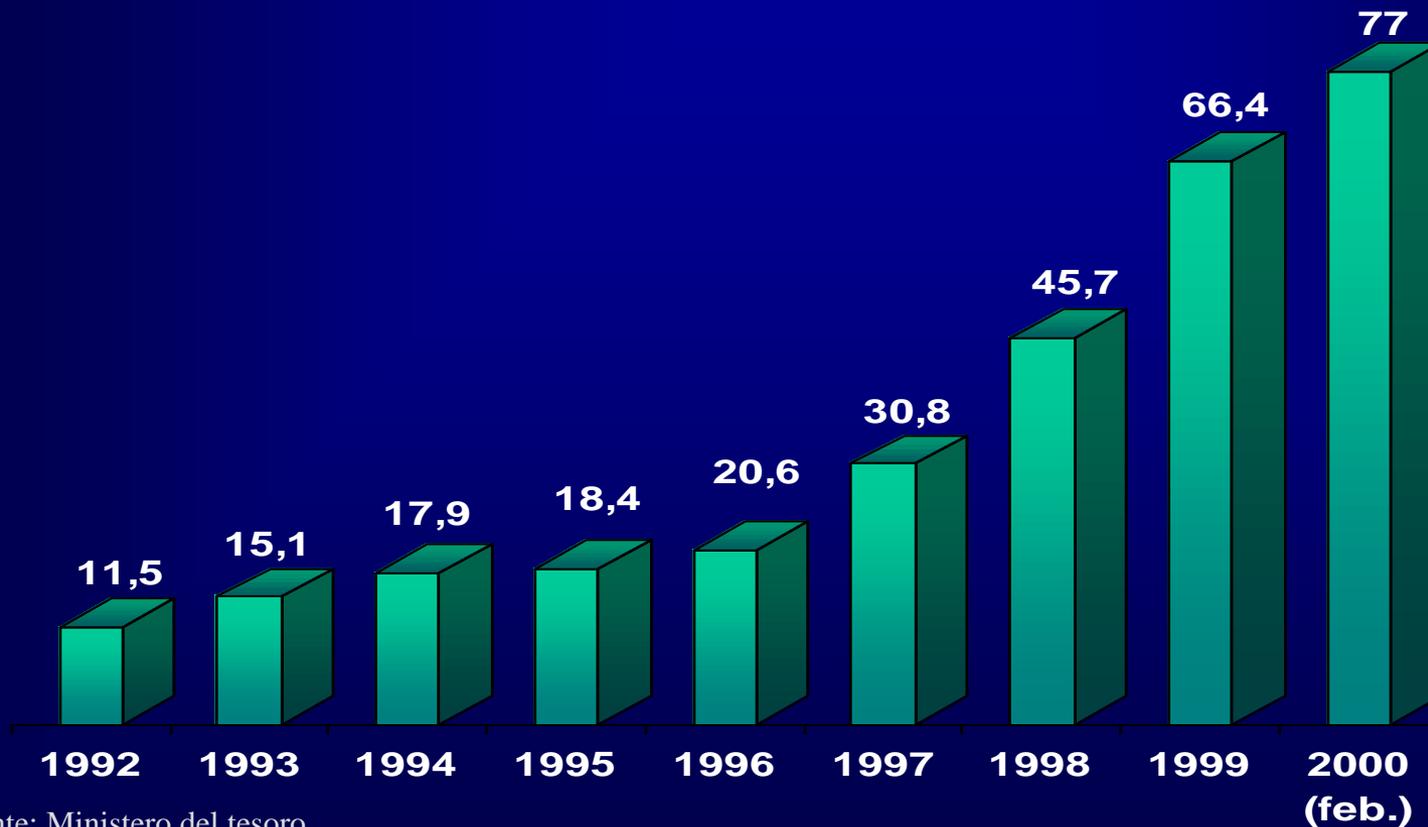
“...l'impegno dell'Italia nel processo di privatizzazione si fece più risoluto e fu accompagnato dalle riforme dei mercati finanziari, della corporate governance e della pubblica amministrazione. Le privatizzazioni furono avviate nel 1993; già nel 1999, il processo di privatizzazione italiano è divenuto uno dei più vasti dell'area OCSE” (P. 5).

Entrate da privatizzazioni nei Paesi OCSE (1996 - 1999)



Capitalizzazione di borsa/PIL

Il programma di privatizzazioni e liberalizzazioni ha contribuito alla crescita del mercato azionario



Fonte: Ministero del tesoro

Uno Stato leggero difficoltà e resistenze

Sussidiarietà orizzontale, privatizzazioni e liberalizzazioni frenate dal **persistere di una cultura statalista** ancora ampiamente diffusa nelle amministrazioni, negli organi giurisdizionali e di controllo, negli schieramenti politici di destra e di sinistra. I

casi delle liberalizzazioni:

- delle attività professionali
- delle attività commerciali
- dei servizi pubblici locali

Federalismo amministrativo

la sussidiarietà verticale

- **Stabilità** e legittimazione dei governi locali
con l'elezione diretta di sindaci (1993), presidenti delle Province (1993), presidenti delle Regioni (dal 2000)
- **Autonomia finanziaria** dei governi locali: il “federalismo fiscale”
con la trasformazione dei trasferimenti dello Stato in tributi locali o partecipazione ai principali tributi nazionali (2000)
- **Sovranità** dei governi locali
il Parlamento ha approvato il disegno di legge del Governo sull'ordinamento federale dello Stato: sarà sottoposto a conferma mediante referendum popolare
- **Efficienza** e funzionalità delle amministrazioni locali
con riforma dei controlli, city managers, dirigenti a contratto anche dal privato, stipendi legati alle performance (1997)

Federalismo amministrativo

la *devolution* in cammino

- **1997**: la legge di delega n. 59 identifica le funzioni che restano allo Stato e prevede il trasferimento di tutti gli altri compiti a Regioni, Enti locali e Autonomie funzionali
- **1997-1998**: cinque decreti legislativi definiscono in dettaglio la nuova mappa delle funzioni da trasferire
- **1999-2000**: 97 decreti del Presidente del Consiglio identificano e le risorse umane e finanziarie, insieme alle funzioni (tutti concordati all'unanimità tra Governo, Regioni e Enti Locali nella Conferenza unificata)
- **1° gennaio 2001**: la *devolution* va a regime

Federalismo amministrativo i numeri

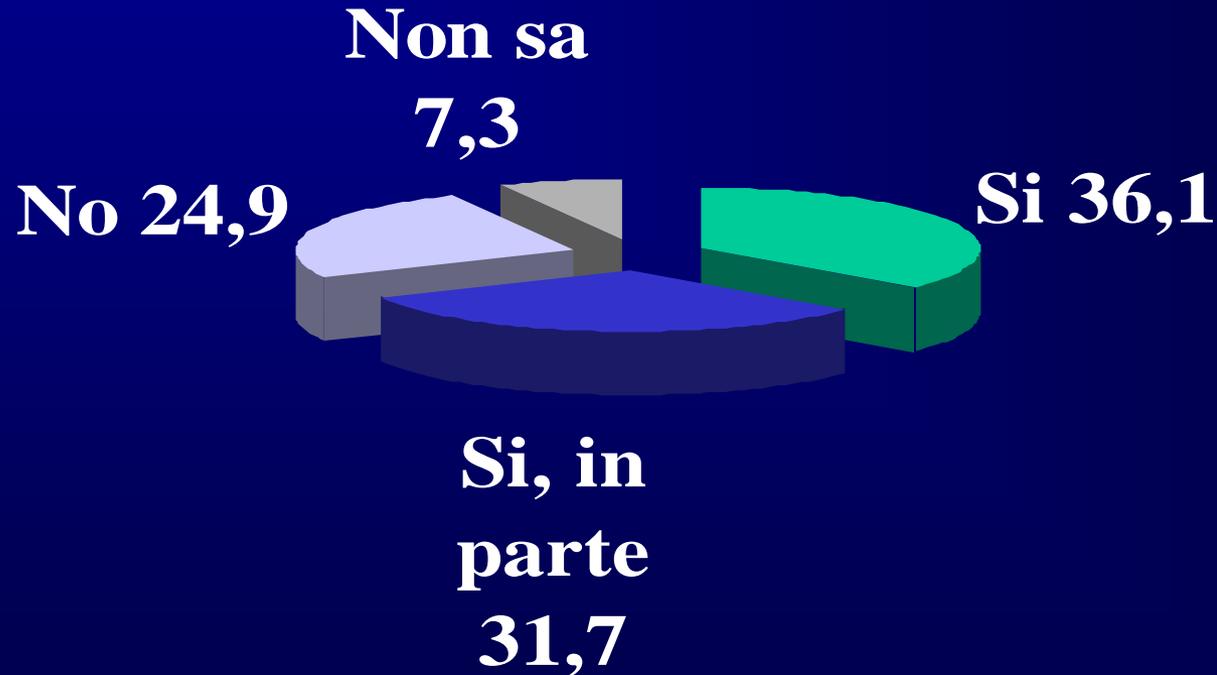
- **96** provvedimenti per l'attuazione del federalismo amministrativo già definiti
- **1** provvedimento all'esame della Commissione bicamerale
- **29.000** mld. di lire trasferiti alle regioni e ai comuni
- **7.000** mld. di lire trasferiti alle regioni a statuto speciale
- **23.000** unità di personale da trasferire dallo Stato alle regioni e agli enti locali

Federalismo amministrativo difficoltà e resistenze

- **L'ostruzionismo** di (alcune) burocrazie centrali contro il decentramento di poteri e risorse
- **Il centralismo regionale** contro le deleghe agli enti locali
- **L'inefficienza** di molte amministrazioni regionali (si spera negli effetti positivi dell'elezione diretta dei Presidenti...)

Federalismo amministrativo la valutazione della riforma

La riforma Bassanini ha migliorato la funzionalità delle Istituzioni locali?



Fonte: Unicab - Sole 24 Ore 6.3.2000

Riforma dei Ministeri

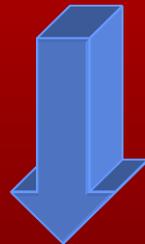
gli obiettivi

- La prima riforma organica dai tempi di Cavour
- Eliminazione di duplicazioni, di frammentazioni, di sovrapposizioni di competenze e strutture
- Organizzazione interna più flessibile. Libertà di scelta tra i modelli organizzativi
- Per ogni missione un solo Ministero: 22 Ministeri nel 1990, 18 oggi, 12 nel 2001
- Le Agenzie: strutture tecnico-operative di tipo “aziendale”
- Gli uffici territoriali del Governo raggruppano nelle Prefetture numerosi uffici periferici dello Stato

Riforma dei Ministeri

la nuova Presidenza del Consiglio

Una struttura più leggera (e flessibile) ma più forte al servizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente



Conseguentemente: trasferimento di tutte le funzioni operative alle amministrazioni di settore

Riforma dei Ministeri

la nuova architettura - 1

1 - Esteri

2 - Interno

3 - Giustizia

4 - Difesa

5 - Economia e finanze { - Tesoro e bilancio
- Finanze

6 - Attività produttive { - Industria e commercio
- Commercio con l'estero
- Comunicazioni

7 - Politiche agricole

Riforma dei Ministeri

la nuova architettura - 2

- 8 - Ambiente e tutela del territorio {
 - Ambiente
 - Lavori pubblici (parte)

- 9 - Infrastrutture e trasporti {
 - Lavori pubblici (parte)
 - Trasporti

- 10 - Lavoro, salute e politiche sociali {
 - Lavoro
 - Sanità
 - Affari sociali

- 11 - Istruzione, università e ricerca {
 - Pubblica istruzione
 - Università e ricerca

- 12 - Beni e attività culturali {
 - Beni culturali
 - Spettacolo
 - Sport

Riforma dei Ministeri

lo stato dell'arte

Il Governo ha approvato tutti i provvedimenti necessari affinché dalla prossima legislatura la Presidenza del Consiglio e i 12 ministeri previsti dalla riforma siano immediatamente operativi:

- i regolamenti di riorganizzazione e degli uffici di staff
- gli statuti di 7 agenzie (le 4 agenzie fiscali, dell'Agenzia Industria Difesa, dell'Agenzia per la proprietà industriale e dell'Agenzia per le normative ed i controlli tecnici)
- la riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato negli Uffici territoriali del Governo

Semplificazione i problemi

- **Inflazione legislativa:**
 - oltre 35.000 leggi
- **Costi della regolazione:**
 - rigidità e oneri non necessari su cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione
- **Inquinamento legislativo:**
 - la giungla delle leggi genera l'incertezza del diritto
- **Costi burocratici:**
 - l'enorme crescita dei poteri autorizzativi dell'amministrazione e la macchinosità delle procedure generano alti costi burocratici

Semplificazione gli strumenti

- **Autocertificazioni** al posto del 90% dei certificati
- **Denuncia di inizio di attività e silenzio assenso** (in 194 casi) invece di autorizzazioni, licenze e altri atti amministrativi
- Una **conferenza di servizi** al posto di molti provvedimenti
- **Termini certi** per concludere le procedure
- **Testi unici** al posto di centinaia di leggi e regolamenti

Semplificazione gli strumenti

Leggi annuali di semplificazione:

ogni anno il Governo chiede al Parlamento il potere di:

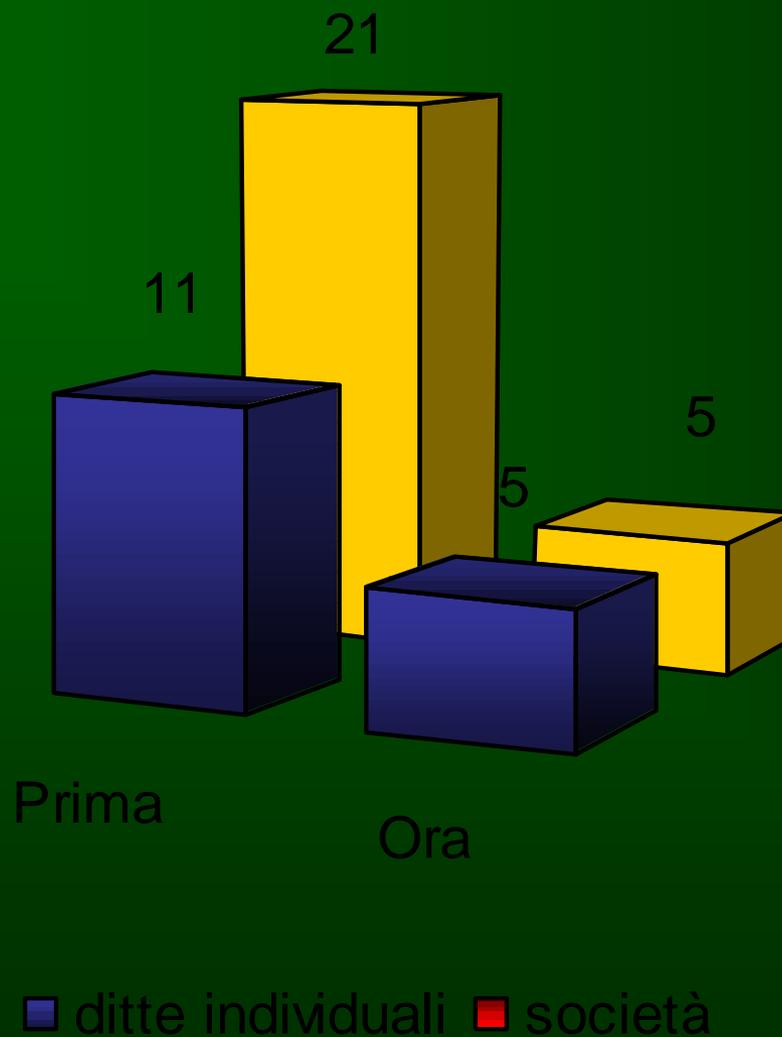
- ✓ **sopprimere** procedimenti, autorizzazioni, licenze non necessarie
- ✓ **semplificare** i procedimenti ancora necessari
- ✓ **raccogliere in testi unici** tutte le norme relative a un settore
- ✓ **delegificare** normative finora regolate per legge (per poterle aggiornare più facilmente)

La legge di semplificazione 1999:

- ✓ semplifica la procedura e riduce i costi per la **costituzione di società** e per le fusioni e scissioni di società, sopprimendo l'omologa e la pubblicazione su GU
- ✓ introduce **l'asta telematica** permanente per gli acquisti di beni servizi sul mercato da parte delle P.A.
- ✓ accelera le **conferenze dei servizi** (decideranno a maggioranza)

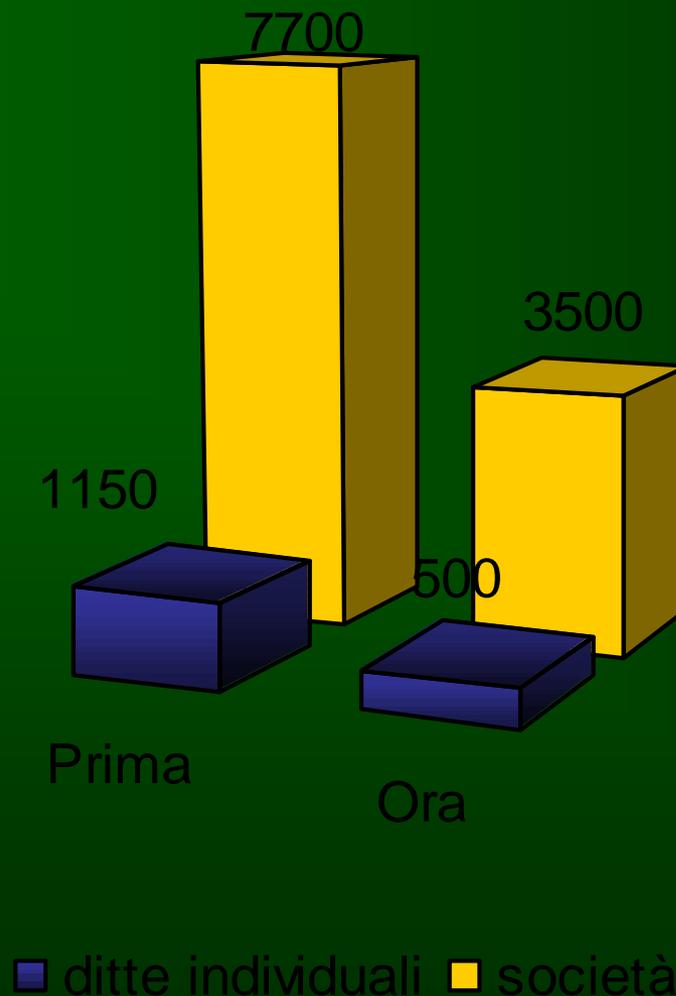
Semplificazione

numero di procedure per la costituzione di società e ditte individuali



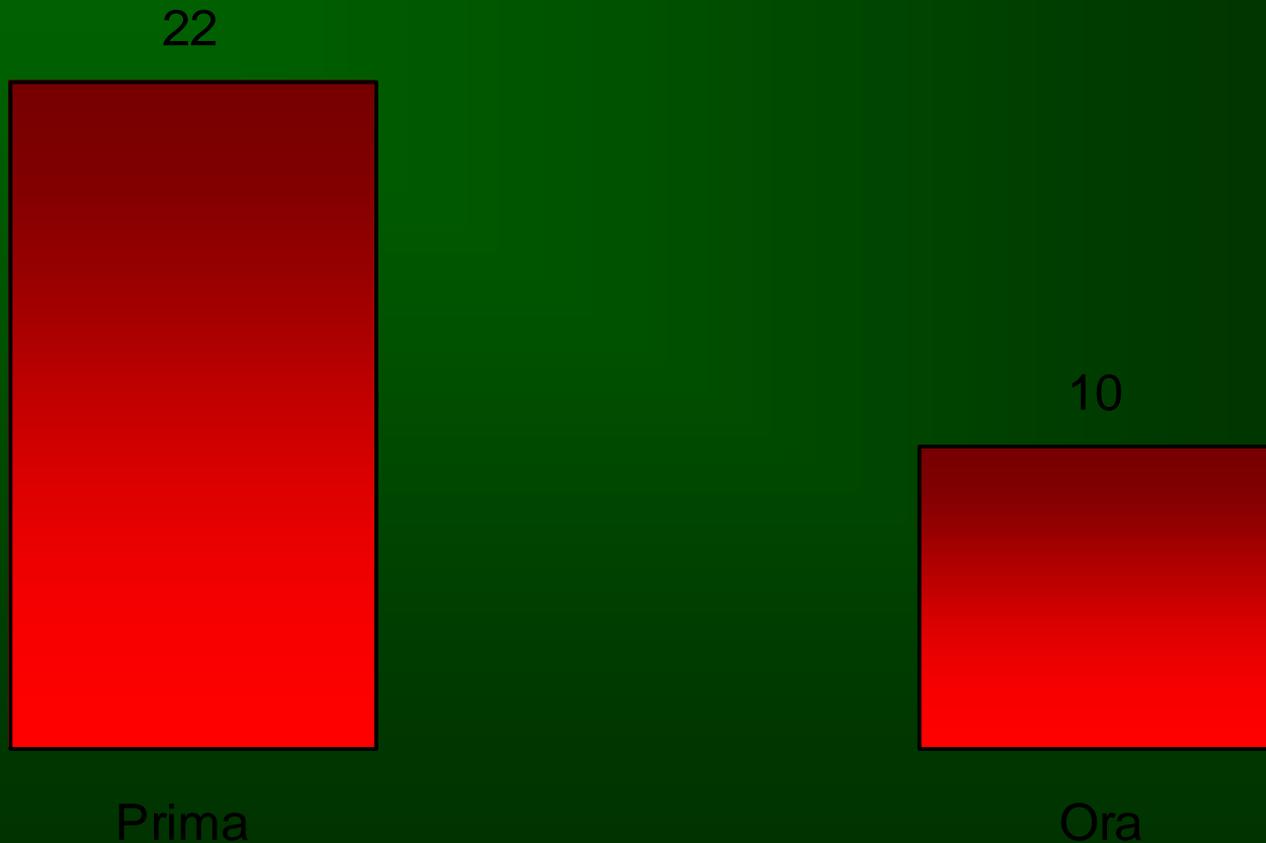
Semplificazione

costi per la costituzione di società e ditte individuali (euro)



Semplificazione

tempo necessario per il perfezionamento delle procedure per la costituzione di società e ditte individuali (settimane)



Semplificazione

per una nuova regolazione di qualità

- **Analisi dell'impatto della regolazione**
prevista dalla legge 50 (Bassanini-quater) per misurare i costi delle nuove iniziative normative su cittadini e imprese (*e, magari, decidere che è meglio lasciar perdere...*). E' in funzione dalla primavera 2000.
- **L'Osservatorio per la semplificazione**
per confrontarsi sulle regole con i firmatari del patto sociale: opera dal 1999
- **Il Nucleo per la semplificazione**
una task-force di esperti per tutelare la qualità della regolazione
- **Coordinamento con OCSE e UE**
per una *better regulation* comunitaria e internazionale. I Consigli europei di Lisbona e Feira hanno accolto la proposta italiana di un'azione europea comune per la semplificazione e la sburocratizzazione

Semplificazione le resistenze

- La tela di Penelope

Governo e Parlamento reintroducono quotidianamente nuove regolazioni e nuove complicazioni burocratiche:

- resistono (a destra e a sinistra) la cultura statalista e la disattenzione ai costi da regolazione e ai carichi burocratici imposti a imprese, famiglie e amministrazioni
- permane la tendenza a legiferare in modo dettagliato: dalla *delegificazione* alla *rilegificazione*

- Il freno a mano delle amministrazioni:

- scarsa collaborazione nella stesura e nell'applicazione dei provvedimenti di semplificazione
- resistenze culturali: la semplificazione riduce l'arbitrarietà e il potere della burocrazia

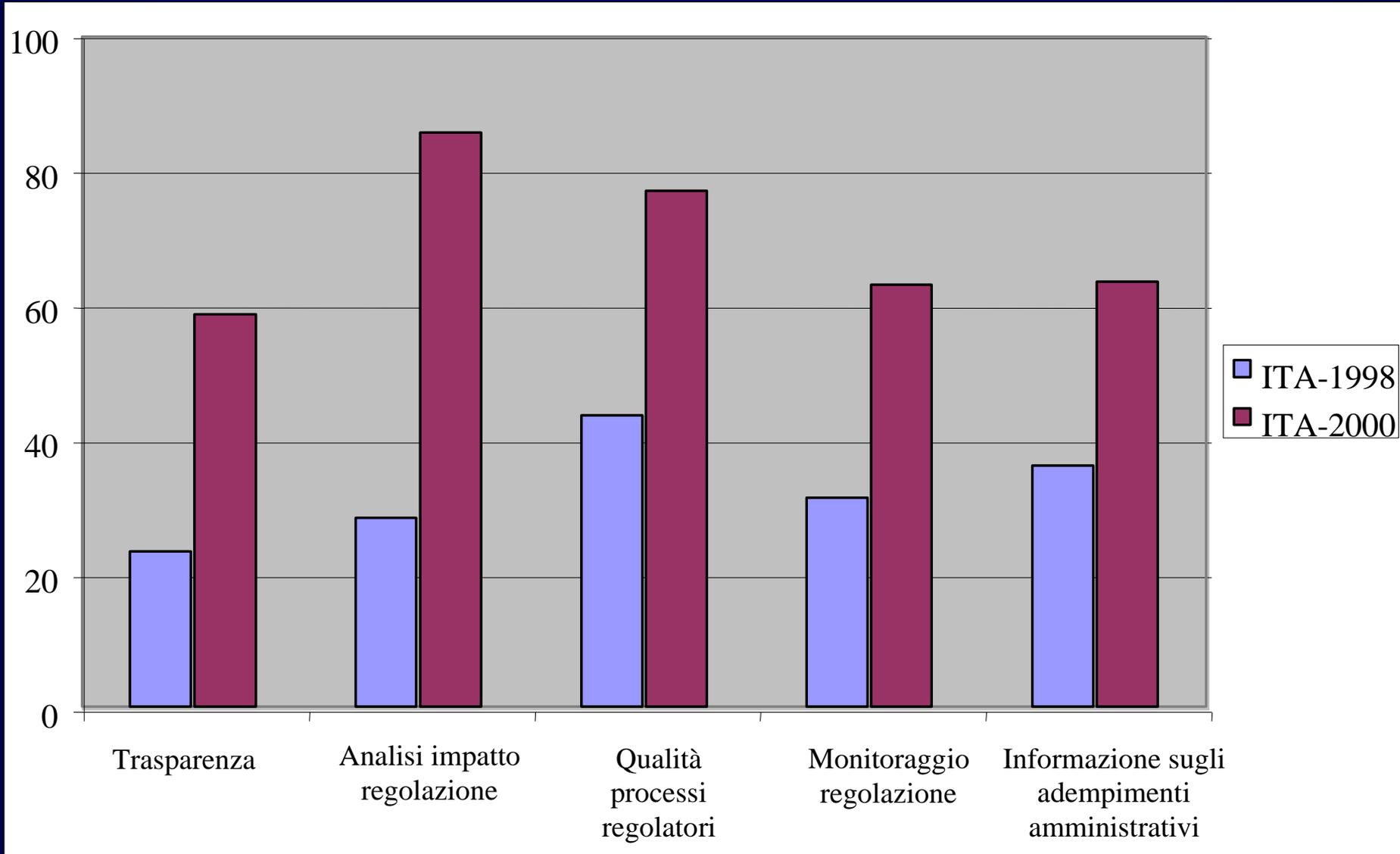
PROGRESSI NELLA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE (estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

“Notevoli progressi sono stati fatti nel Paese sulla base delle cosiddette “riforme Bassanini” del 1997. Come si può notare, l'Italia sta rapidamente intensificando l'uso degli strumenti delle “best practices” per una regolazione di qualità. Dal grafico seguente, si evince che negli anni 1998-2000 il ricorso ai cinque maggiori strumenti raccomandati dall'OCSE per il miglioramento della qualità della regolazione è aumentato sostanzialmente a livello di governo centrale. Queste riforme dei poteri di regolazione della pubblica amministrazione – ridefinendo i rapporti tra Stato, cittadini e imprese – costituiscono importanti passi avanti che, se attuati efficacemente a tutti i livelli di governo, potranno dare impulso agli investimenti e alla crescita economica, migliorare l'efficacia dell'azione politica e ridurre i vincoli al progresso socio-economico (in particolare del Mezzogiorno) derivanti dall'inefficiente gestione della cosa pubblica.”

(p.71)

PROGRESSI NELLA QUALITA' DELL'ARE GOLAZIONE

1998 - 2000

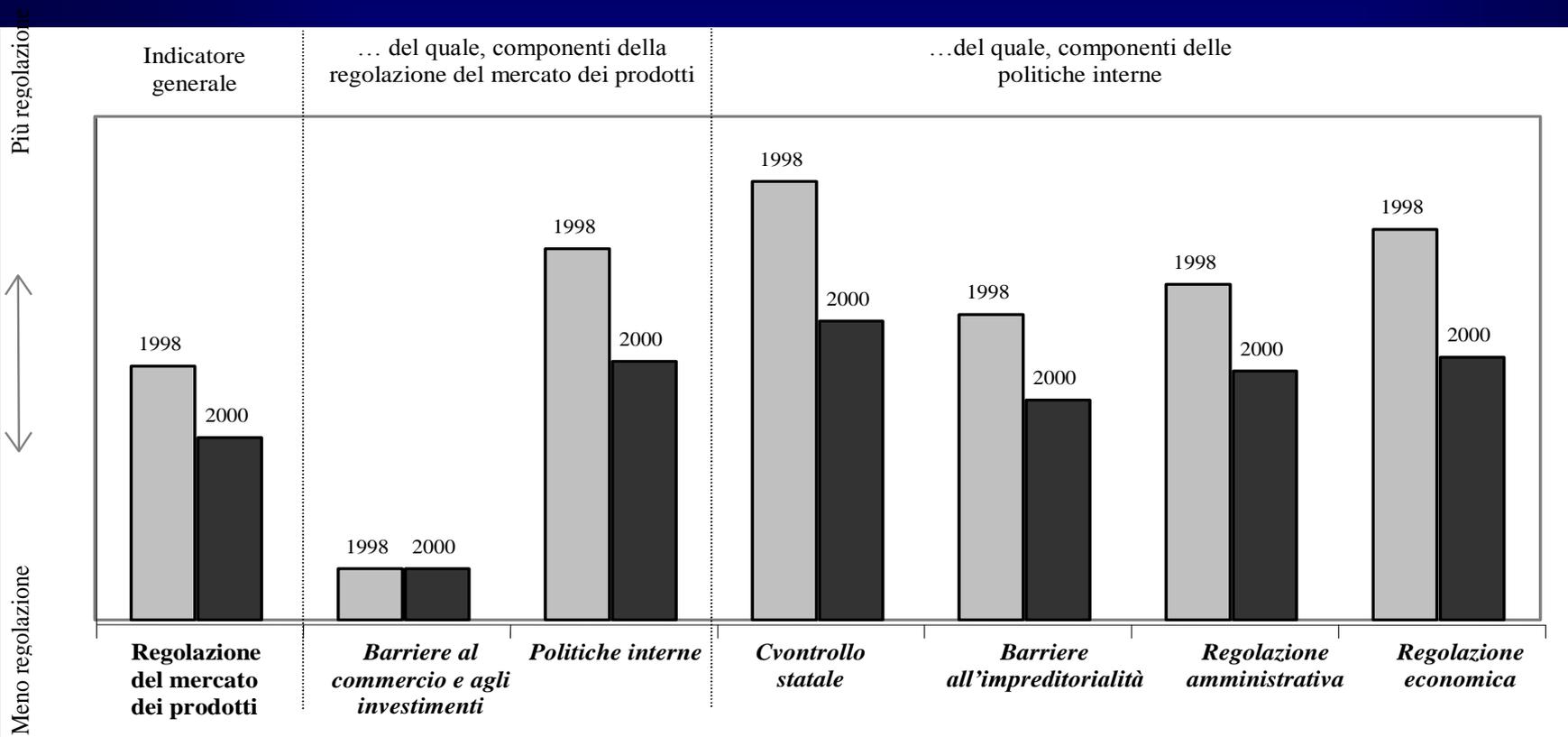


PROGRESSI NELLA QUALITA' DELLA REGOLAZIONE

(estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

“Alla fine del 2000, l'Italia ha realizzato progressi in ogni settore della regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo. La direzione positiva seguita dalla riforma del sistema di regolazione italiana si evince dagli indicatori recenti illustrati nel grafico seguente, che mostra come alla fine del 2000 in Italia si siano registrati miglioramenti in ogni categoria di regolazione in grado di avere un impatto sul sistema produttivo (“politiche orientate all'interno”), inclusi i controlli statali, le barriere all'imprenditorialità, le norme amministrative, e la regolazione economica” (p. 37-38)

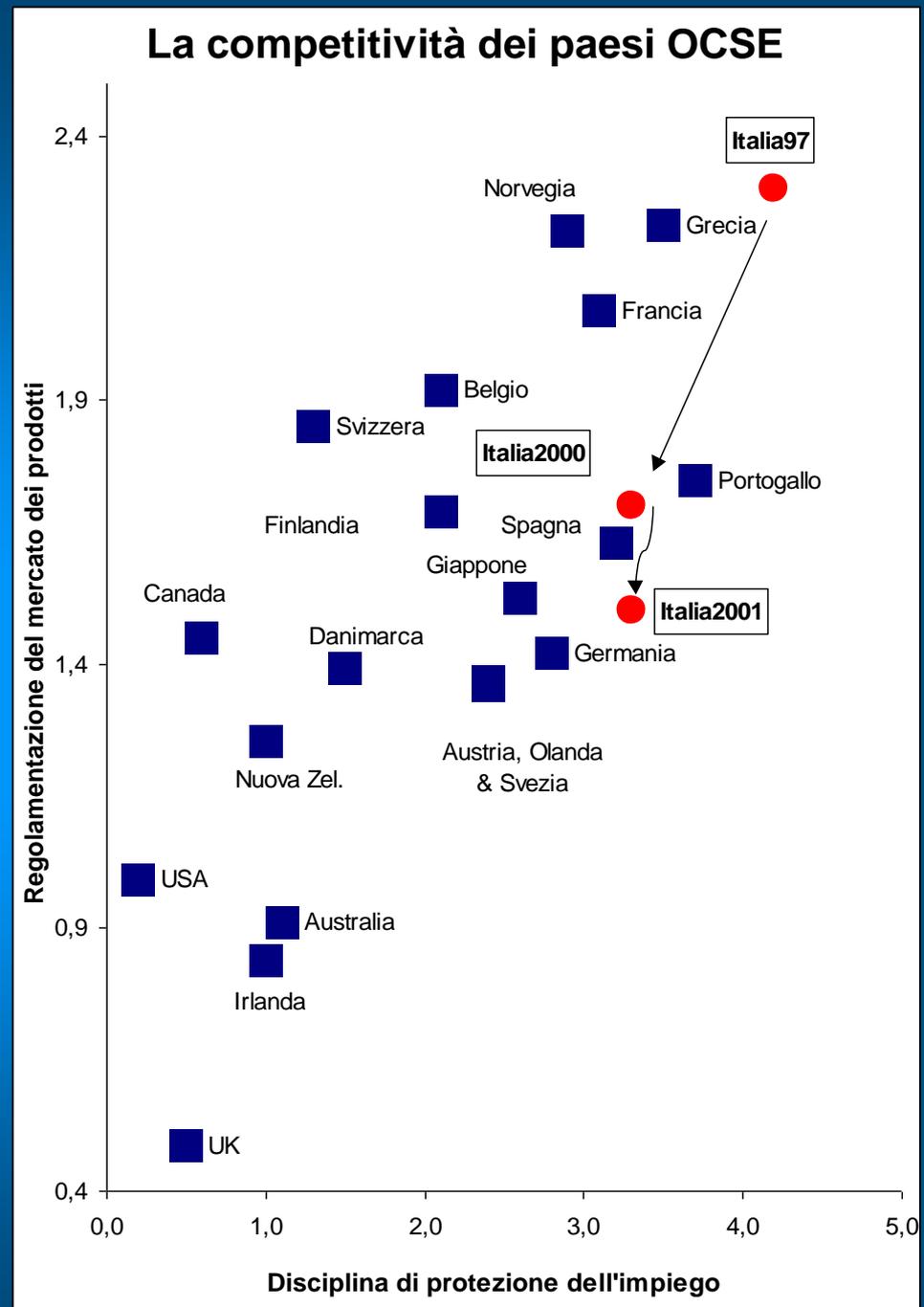
Quadro sinottico degli indicatori di sintesi di regolazione del mercato dei prodotti per categoria Evoluzione in Italia (1998 – 2000)



Fonti: Gli indicatori del 1998 provengono da un'elaborazione dell'OCSE del 1999, che si basa sui dati comparati disponibili e su informazioni fornite dagli Stati membri per mezzo di un'indagine effettuata nel marzo 1998. Gli indicatori dell'anno 2000 sono basati su informazioni fornite dall'Italia, utilizzando la metodologia OCSE del 1998, con l'assistenza del Segretariato dell'OCSE.

Indici più bassi
significano maggiore
competitività

Fonte: OCSE 1999 e 2001



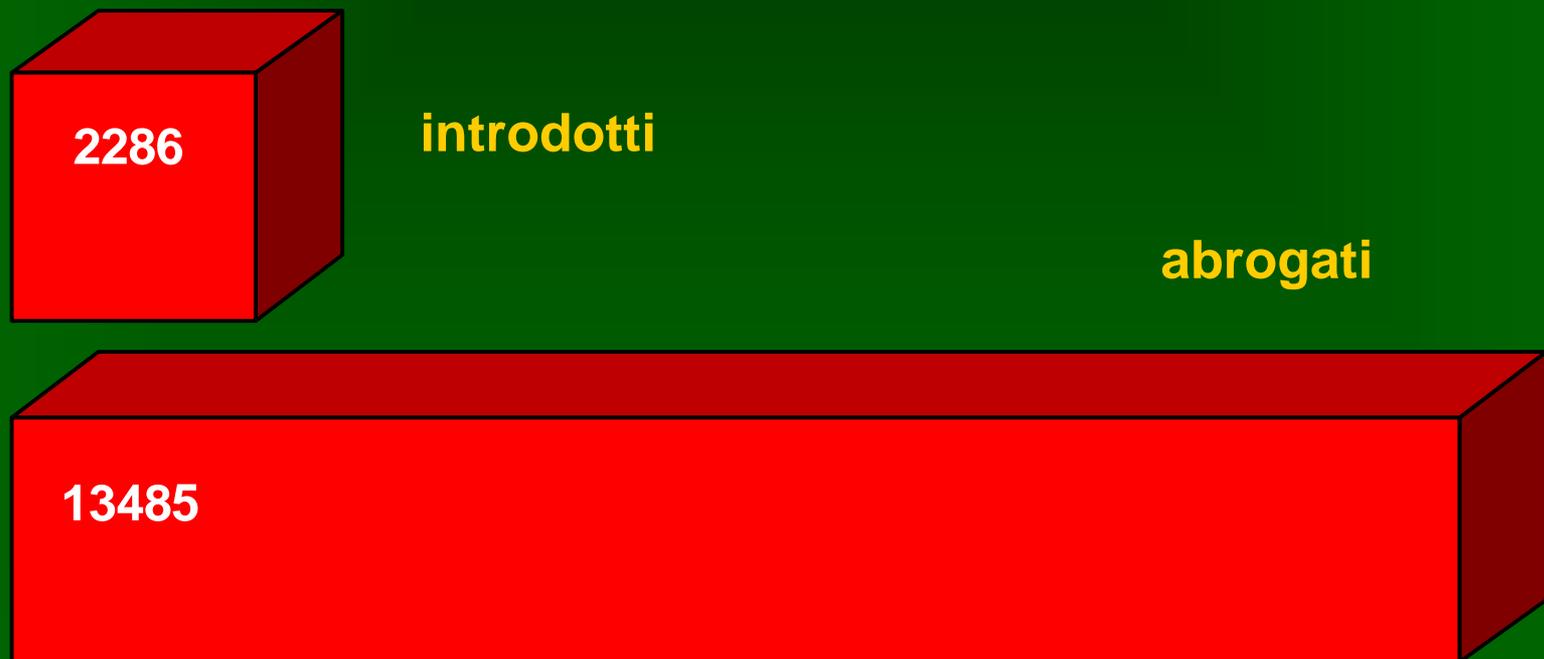
Semplificazione

un primo bilancio

- **184** procedimenti amministrativi delegificati dalle leggi 59/97, 191/98 e 50/99
- **100** procedimenti semplificati di cui 50 in vigore (tra cui lo sportello unico per gli impianti produttivi) e 50 deliberati dal Consiglio dei ministri e al parere del Consiglio di Stato, della Conferenza unificata e del Parlamento (tra cui lo sportello unico dell'automobilista)
- **42** procedimenti soppressi dalla legge 340/2000
- **7** procedimenti in via di approvazione (entro aprile)
- **8** Testi unici (tra cui: enti locali, documentazione amministrativa, edilizia, espropriazione, università, pubblico impiego)

La semplificazione

Riduzione dello stock normativo conseguente alla semplificazione e al riordino (articoli)



Testo unico sulla documentazione amministrativa

- In un unico testo tutte le norme sulla documentazione amministrativa e sul documento informatico
- Oltre il 95% dei certificati sostituibile da autocertificazioni non autenticate in carta semplice
- Sempre ammesso l'uso di strumenti informatici e telematici, oltre che del fax
- Divieto per le Pubbliche amministrazioni di richiedere certificati in tutti i casi in cui è ammessa l'autocertificazione
- Verso la decertificazione: soppressione totale dei certificati attraverso lo scambio dei dati per via telematica tra le amministrazioni

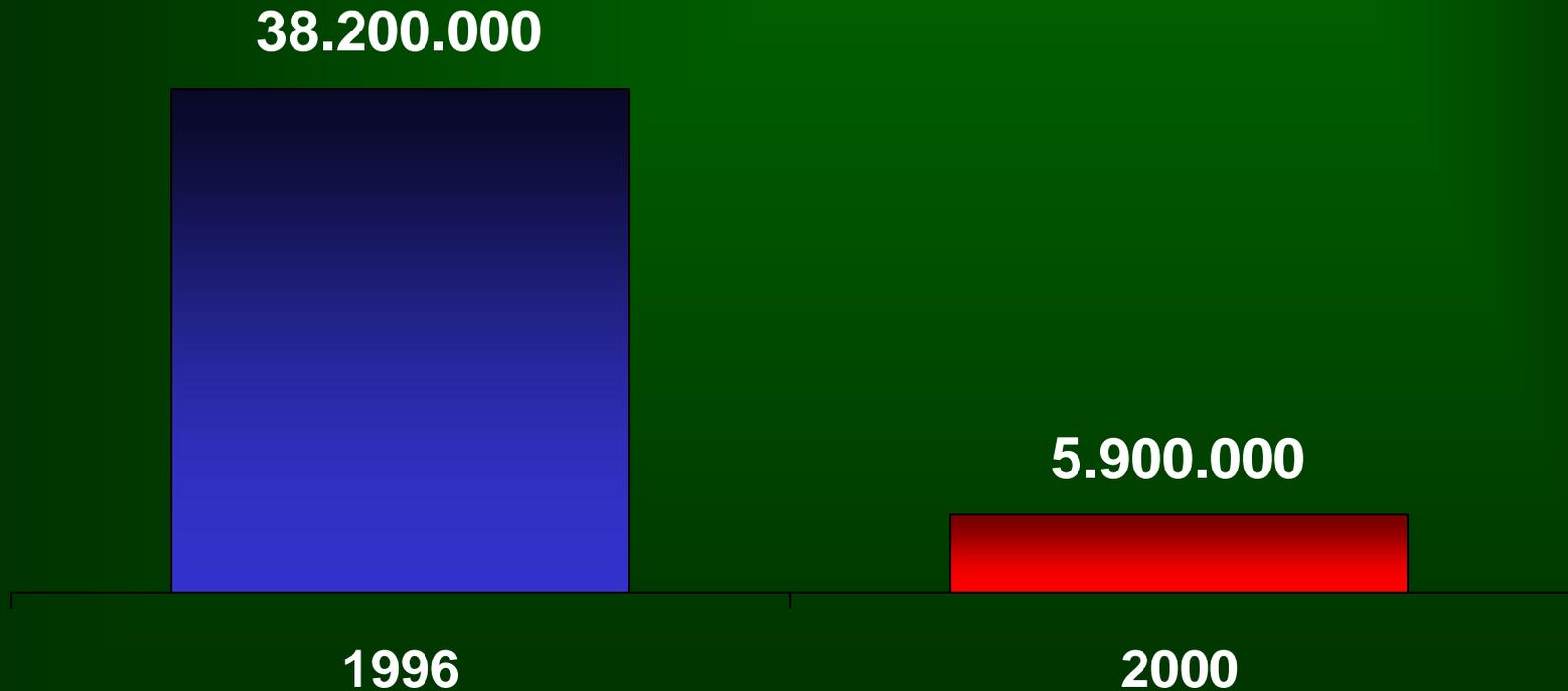
Autocertificazione e Sportello Unico

(estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

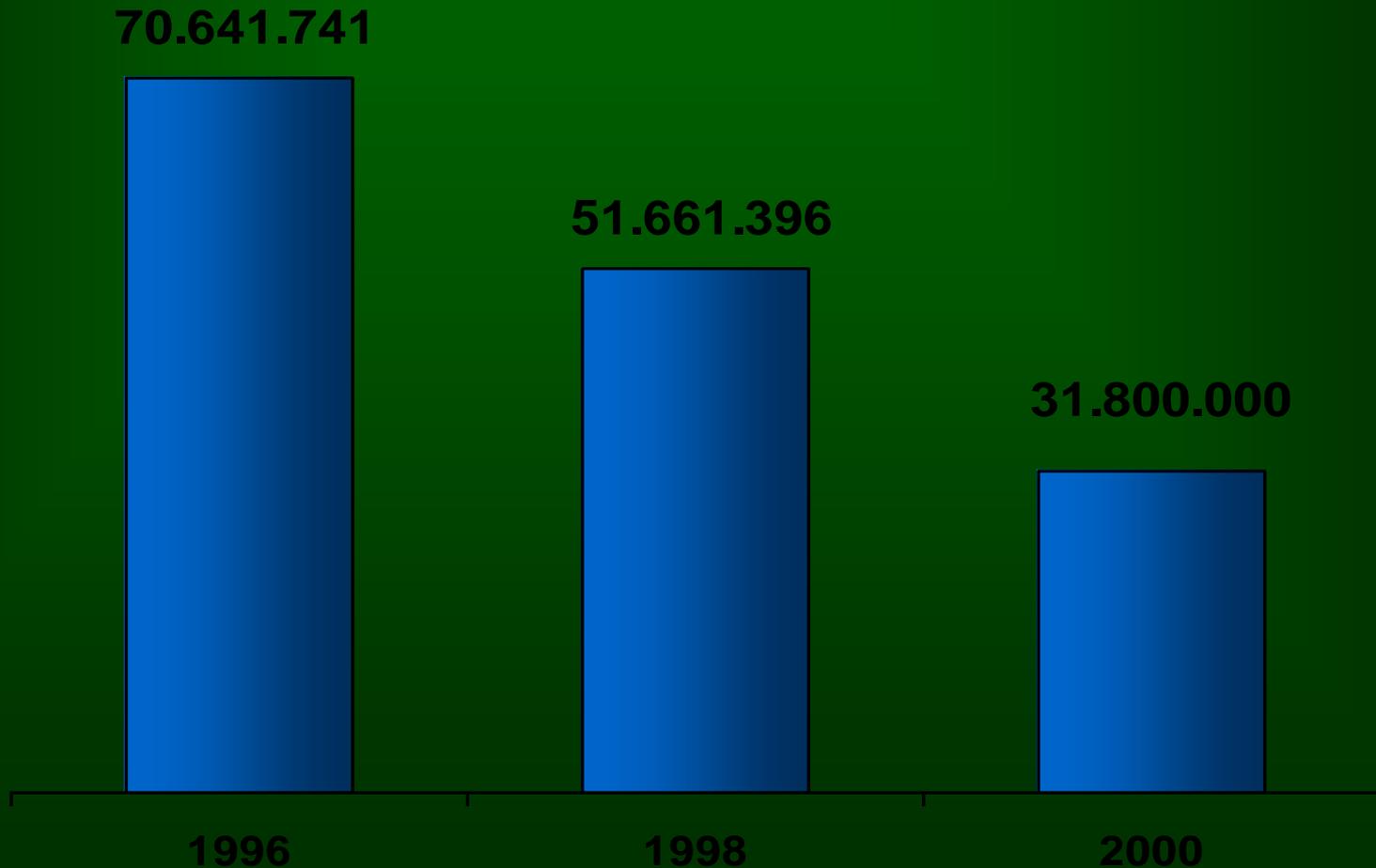
“Due “*best practices*” italiane: l'autocertificazione e lo sportello unico.

Dal 1997, l'impegno nell'ambito della semplificazione amministrativa in Italia si è incentrato su due progetti di alto profilo volti a semplificare la vita ai cittadini e alle imprese: l'autocertificazione e lo sportello unico per le imprese.” (p. 80)

Autentiche di firme richieste dalle amministrazioni: 1996-2000

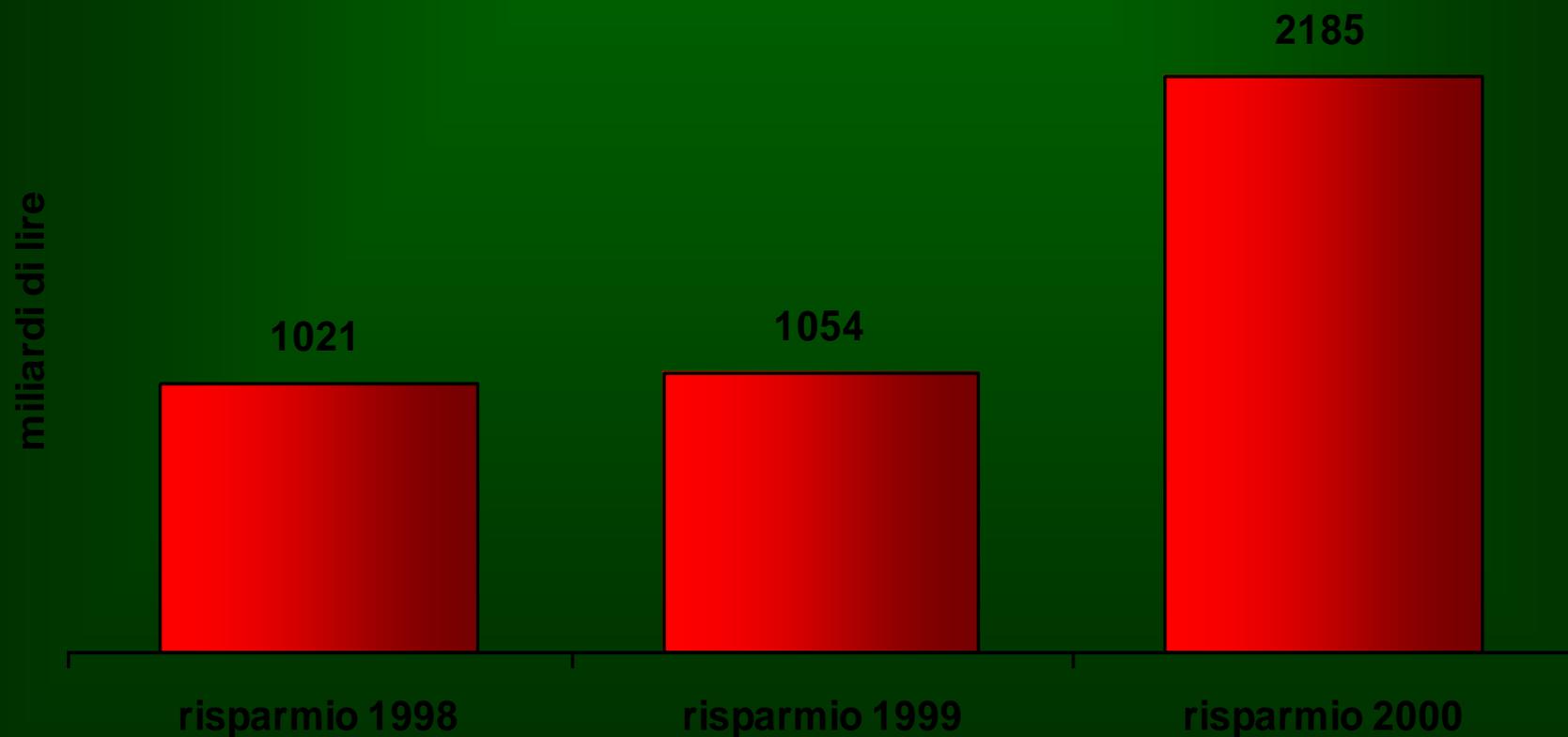


Semplificazione Certificati per anno

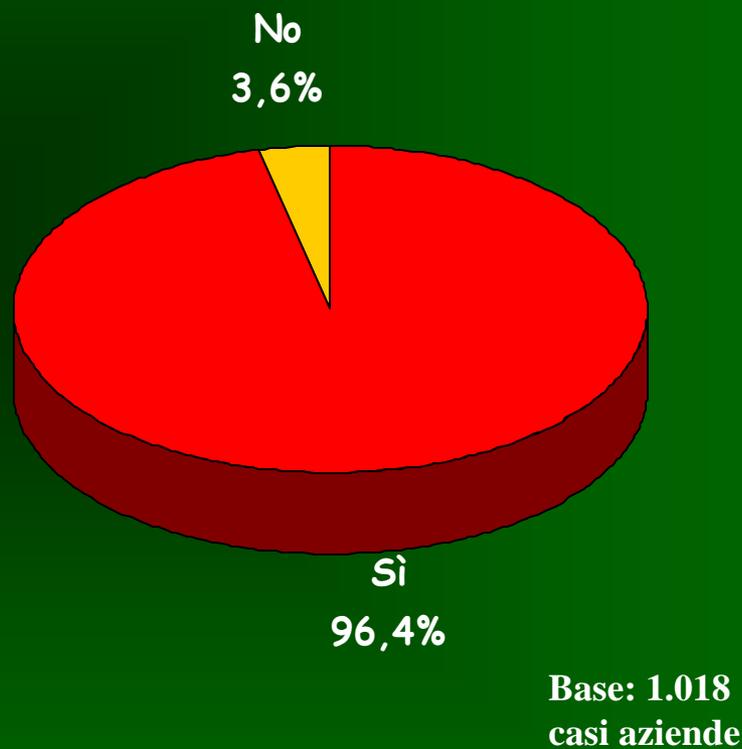
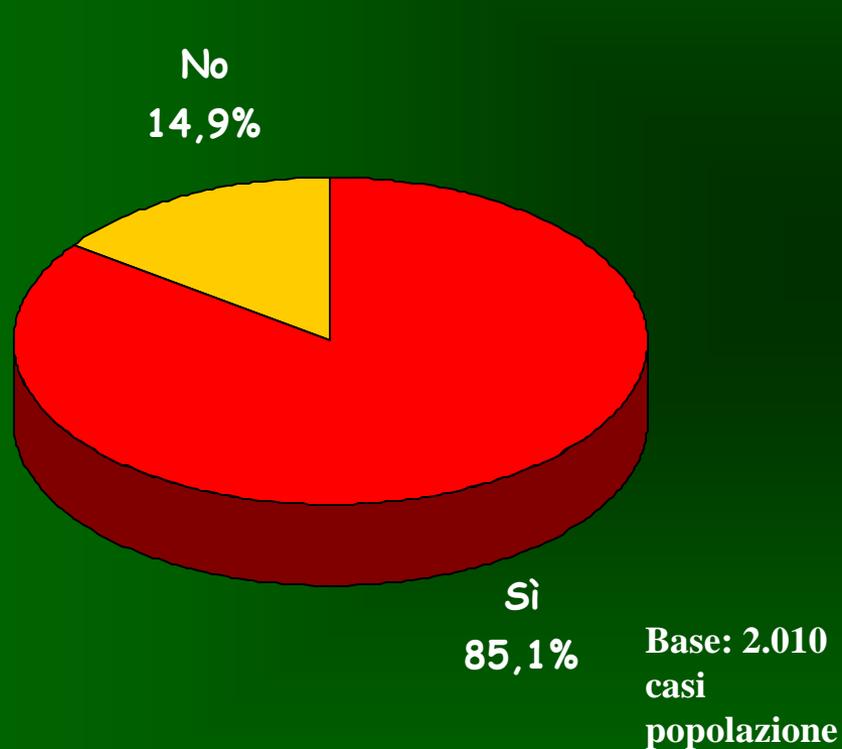


Semplificazione

risparmi annuali per certificati e autentiche di firma

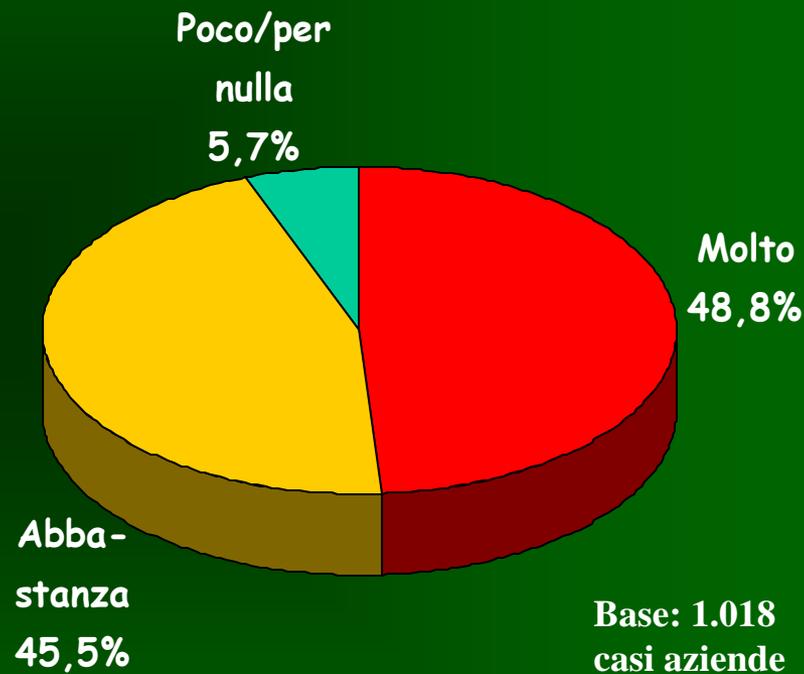
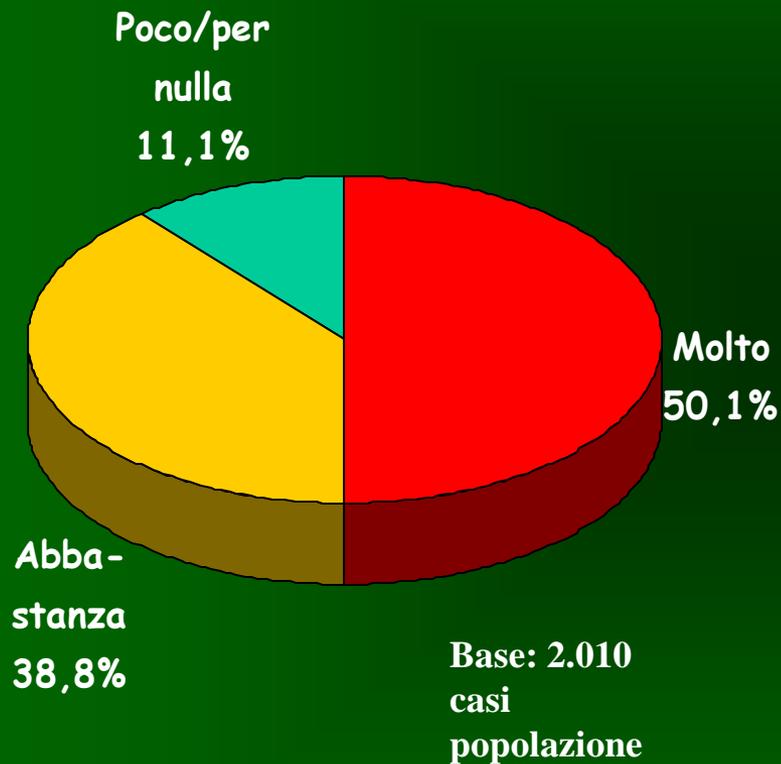


PER MOLTE PRATICHE, IN SEGUITO ALLE RIFORME DELLA P.A. E' ORA POSSIBILE PER IL CITTADINO/LE AZIENDE RICORRERE ALL'AUTOCERTIFICAZIONE. LEI NE E' AL CORRENTE?



Fonte: CIRM

QUANTO GRADISCE L'INTRODUZIONE DELLA POSSIBILITA' DELL'AUTOCERTIFICAZIONE?



Fonte: CIRM

Semplificazione

l'esempio dello sportello unico

- **Un solo procedimento** per lo *start up* degli impianti produttivi, invece delle 43 autorizzazioni richieste in precedenza
- **Prima**: 2-5 anni per avere una risposta dall'amministrazione
- **Ora**: non più di 3 mesi nei casi più frequenti, al massimo 11 mesi (tempi medi: 65,2 giorni in un campione di 461 sportelli "a regime")
- **Un unico interlocutore** per le imprese e un nuovo ruolo per il comune nello sviluppo del territorio
- **Una struttura** informatizzata e accessibile per via telematica

Sportello unico

- Tempi medi del procedimento in 461 sportelli “a regime”
65,2 giorni dalla presentazione della domanda
- Sportelli realizzati (dati al 10/01/2001)
48,7% dei Comuni con il 68,6% della popolazione residente
- Con la realizzazione degli sportelli “chiavi in mano” entro la fine di giugno si prevede che i comuni coperti saranno il 59,2% e la popolazione il 77,1%

SPORTELLI UNICI: IL MEZZOGIORNO ALL'AVANGUARDIA (estratto dal rapporto OCSE sull'Italia)

“Sono visibili incoraggianti progressi nella qualità di molte amministrazioni del Sud, che in alcuni casi si collocano al di sopra della media nazionale nel mettere in atto nuovi strumenti come gli sportelli unici. Resta però la necessità di uno sforzo ancora maggiore per migliorare omogeneamente le condizioni di sviluppo degli investimenti privati al sud.” (p.147)

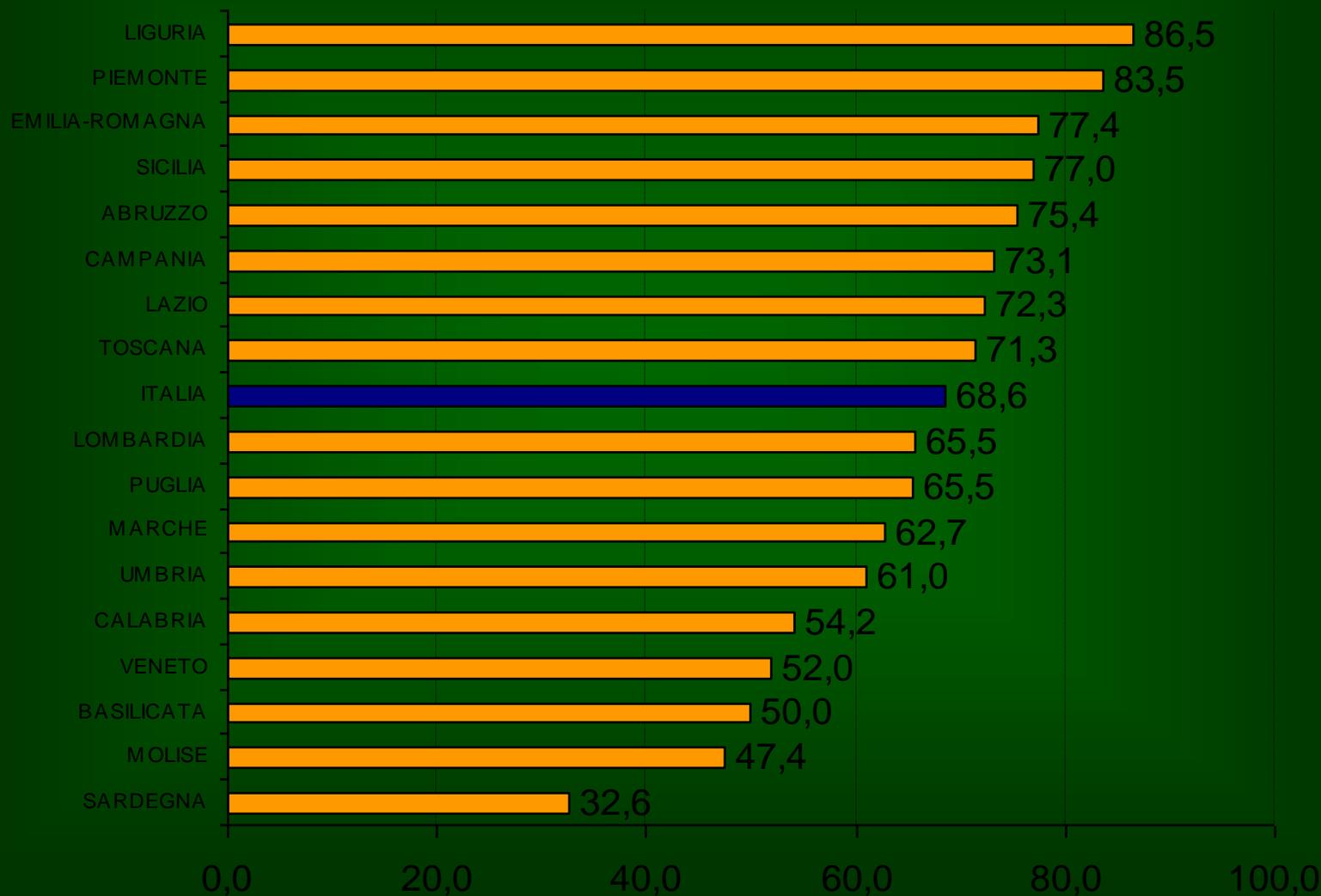
STATO DI ATTUAZIONE SPORTELLO UNICO PER REGIONI

Incidenza percentuale comuni con SUAP su totale comuni rilevati



STATO DI ATTUAZIONE SPORTELLO UNICO PER REGIONI

Incidenza percentuale popolazione nei comuni con SUAP sul totale popolazione nei comuni rilevati



Sportello unico

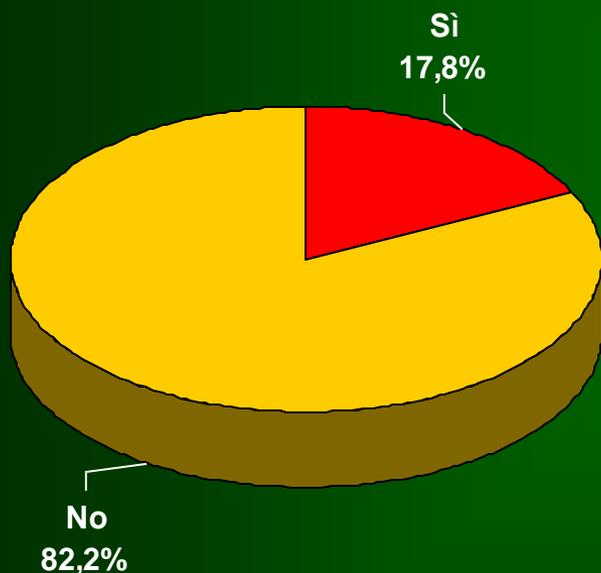
risultati gennaio 2001

Procedimenti avviati/conclusi in alcuni sportelli “a regime”

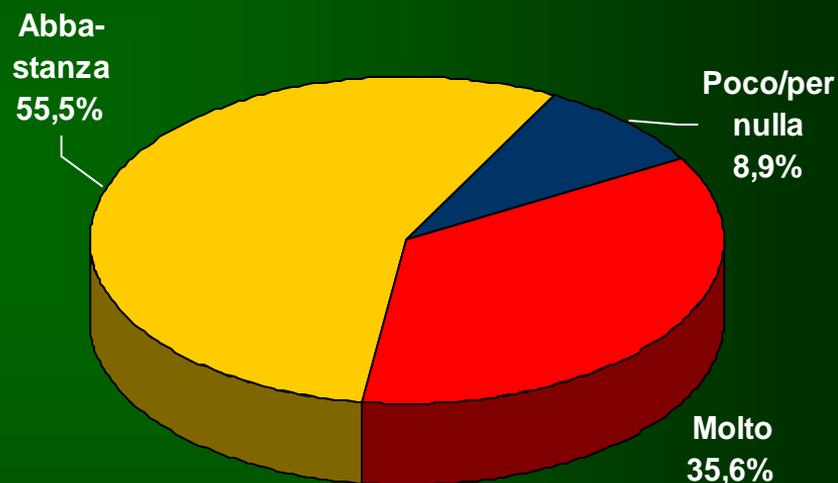
• ROMA	14455/12461
• PALERMO	7772/6983
• BOLOGNA	5700/5200
• S. GIOVANNI IN PERSICETO (BO)	2095/2077
• PRATO (PO)	1993/1436
• CESENA (FO)	1666/1038
• MODENA	1537/1300
• VIAREGGIO (LU)	1364/1222
• FORLI'	1200/1000
• SIENA	1045/869
• LUCCA	999/749
• MANTOVA	901/860
• BISIGNANO (CS)	855/796
• CASCINA (PI)	808/764

ALLA SUA AZIENDA E' CAPITATO NEGLI ULTIMI 12 MESI DI UTILIZZARE LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE?

Quanto è stato soddisfatto della possibilità di utilizzare lo sportello unico?



Base: 568 aziende
conoscenti lo S.U.



Base: 101 aziende che hanno utilizzato
lo sportello unico

Fonte: CIRM

Sportelli unici

Le difficoltà

- Metà dei comuni ne è ancora privo (40% della popolazione italiana)
- Ostruzionismo o scarsa collaborazione di molte amministrazioni statali e regionali
- Riluttanza dei piccoli comuni ad associarsi

Le risposte

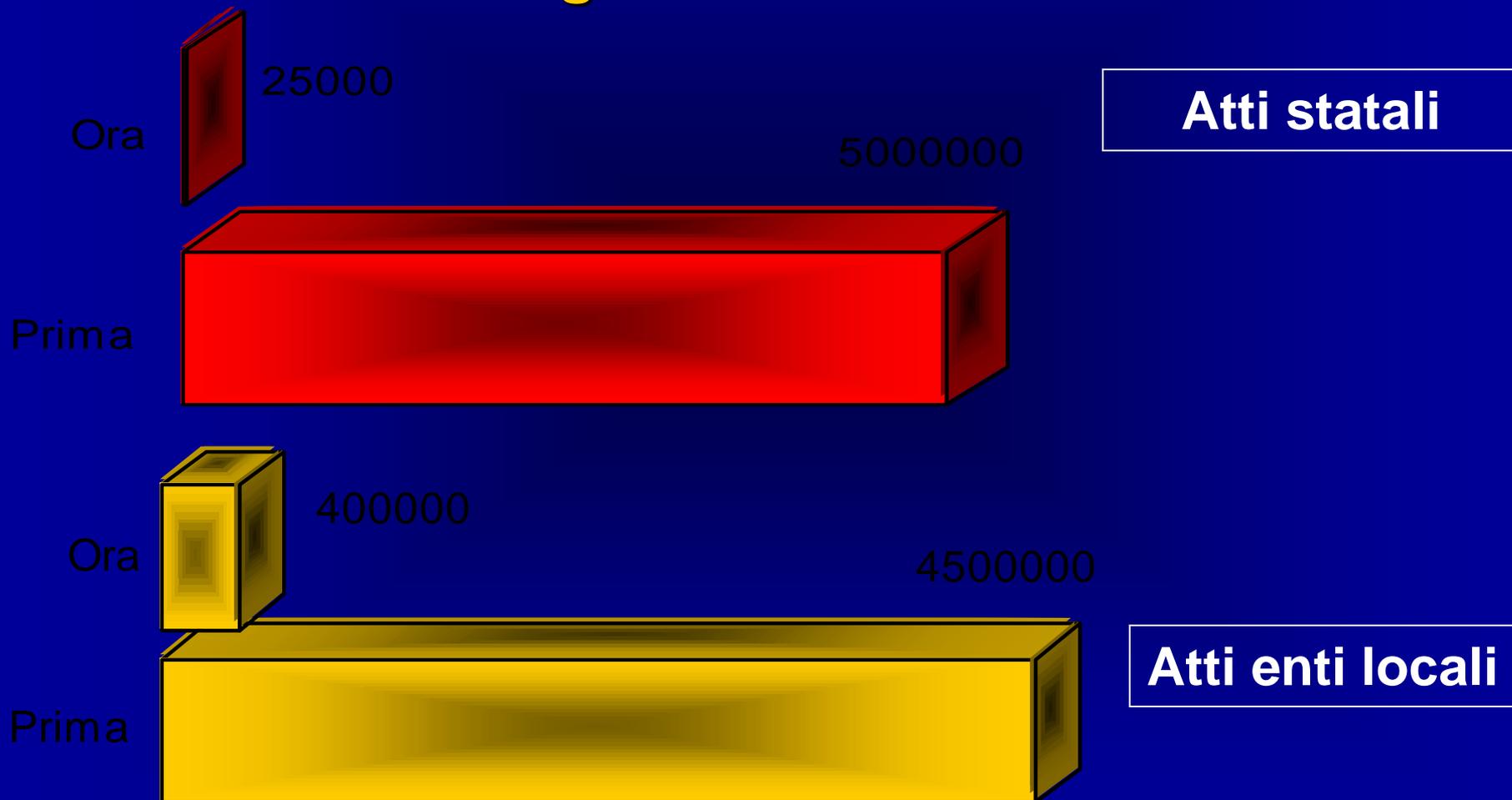
- E' stato modificato il regolamento per semplificare e accelerare ed aver effettivamente un unico procedimento ed un unico responsabile (all'esame della Corte dei Conti)
- E' in corso di attuazione un action plan del Governo per diffondere gli sportelli unici su tutto il territorio e migliorarne il funzionamento

Una P.A. *performance-oriented* una rivoluzione culturale

- **Prima:** un approccio giuridico-formale
 - ✓ contano solo regole e procedure, non c'è attenzione a qualità e risultati
- **Ora:** al servizio del cittadino-utente
 - ✓ qualità del servizio e *customer satisfaction* come criteri direttivi dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni
 - ✓ un nuovo controllo sulle *performance*, accanto a controlli di legittimità più efficaci ma meno invasivi
 - ✓ promuovere la crescita professionale: un piano straordinario per la formazione
 - ✓ maggiore trasparenza: al momento sono registrati presso il Dipartimento della Funzione Pubblica 1700 URP

Una P.A. *performance-oriented*

numero di atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità all'anno



Una P. A. *performance-oriented* il nuovo management

- Il ruolo unico dei dirigenti dello Stato
- Accesso per concorso pubblico; fino al 5% dal privato con contratto a termine
- Fine dell'inamovibilità dei dirigenti: incarichi a termine (da 2 a 7 anni); licenziamento dei dirigenti incapaci; valorizzazione dei capaci e meritevoli
- Trattamento accessorio variabile in relazione alle *performance*

Una P.A. *performance-oriented* i nuovi controlli interni

- Definizione annuale degli obiettivi
- Un'unità di valutazione in ogni ministero o agenzia
- Controllo strategico e controllo di gestione
- Coordinamento della Presidenza del Consiglio su valutazione e controllo strategico
- Banca dati con le direttive dei ministri e gli indicatori di performance
- Carte dei servizi
- Verso standard di qualità a livello europeo

Una P.A. performance oriented le resistenze

- Il persistere di una cultura legalistica e statalistica nelle amministrazioni, nella magistratura ordinaria, nella magistratura amministrativa e contabile
- La difesa dell'immovibilità e dell'irresponsabilità degli alti burocrati in nome della neutralità dell'amministrazione
- Lo spauracchio dello spoil system (c'è negli Usa , ma non in Italia.....)
- Il rifiuto della cultura della valutazione e del merito

Riforma del lavoro pubblico

distinzione fra Politica e Amministrazione

- “I politici sono responsabili delle scelte politiche”:
eliminazione di ogni ingerenza politica nella gestione delle pubbliche amministrazioni
- **Compiti dell’autorità politica:**
definire politiche e strategie; valutare i risultati; nominare i direttori generali
- “I dirigenti sono responsabili dell’amministrazione”:
i dirigenti hanno poteri più ampi, maggiori responsabilità e stipendi adeguati alle responsabilità e ai risultati

Riforma del lavoro pubblico

la “privatizzazione” del pubblico impiego

- Diritto privato per i dipendenti pubblici
- Contrattualizzazione del rapporto di lavoro:
estensione della disciplina contrattuale (anche ai dirigenti generali) e valorizzazione dei contratti integrativi aziendali e individuali per promuovere professionalità e produttività
- Riforma della rappresentanza sindacale
- Giudice unico per tutte le cause di lavoro:
la giurisdizione sul lavoro pubblico dal giudice amministrativo al giudice del lavoro; soluzioni extragiudiziarie delle controversie (conciliazione, arbitrato)

Il sistema di garanzie per i dirigenti

Il sistema di garanzie previsto dalla riforma evita gli abusi e le prevaricazioni del potere politico sulla dirigenza attraverso i seguenti strumenti:

- certezza dei criteri e pubblicità nell'affidamento degli incarichi
- indicatori di prestazione oggettivi e trasparenti
- previsione di organi di garanzia (Comitato di Garanti)
- revoca anticipata dell'incarico solo in presenza di una valutazione negativa dei risultati, previo il parere vincolante del Comitato di Garanti
- valutazione complessiva dei risultati a conclusione del contratto; se la valutazione è positiva conferma nello stesso incarico o in uno equivalente

Dall'inaffidabilità del dirigente alla valorizzazione del suo ruolo

- **Prima:** irresponsabilità e inaffidabilità dei dirigenti in nome della neutralità dell'amministrazione (con la possibilità, discrezionale, del potere politico di procedere ad "avvicendamenti organizzativi")
- **Ora:** ampia capacità di scelte gestionali e di autonomia nell'arco dell'incarico; con il contratto è stabilita la durata e il termine dell'incarico; introduzione della cultura della valutazione e del merito con la possibilità di rimuovere i soli dirigenti che si sono dimostrati incapaci

Dirigenza: distinzione tra rapporto di lavoro e di servizio

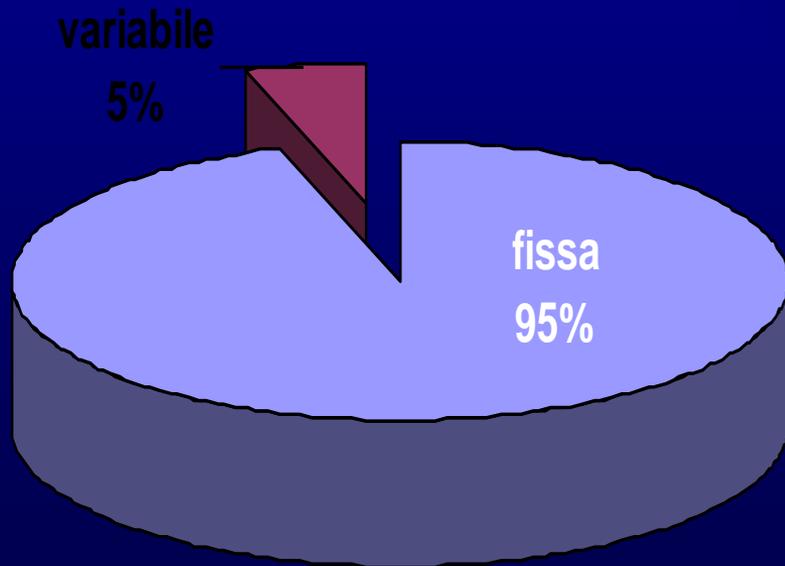
- il quadro delineato dalla riforma è basato sul merito e prevede un sistema di garanzia e di tutela, quindi è **completamente diverso dallo spoil system**
- per le sole posizioni di raccordo tra politica e burocrazia (Segretari generali e Capi dipartimento, circa 30 top managers della PA) è prevista, a discrezione dell'autorità politica, la revoca del rapporto di servizio ma non del rapporto di lavoro

Il sistema retributivo della dirigenza

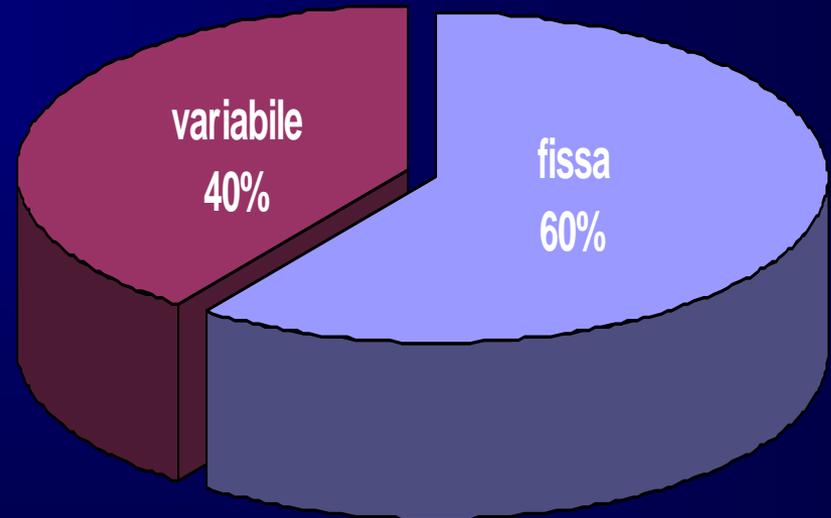
- **Prima:** retribuzioni generiche e generalizzate hanno portato all'appiattimento senza nessuna distinzione nelle retribuzioni dei dirigenti
- **Ora:** retribuzioni collegate a sistemi di valorizzazione della persona, alla rilevanza dell'incarico e alla capacità di raggiungere i risultati

Rapporto tra retribuzione fissa e variabile prima e dopo la riforma (dirigenti degli Enti locali)

Prima del d.lgs
29/93



Dopo il nuovo CCNL



Riforma del lavoro pubblico

le resistenze

Restano contraddizioni e incoerenze:

- nelle organizzazioni sindacali:
 - la scelta di principio per la professionalità e il merito, la responsabilità e il decentramento è talvolta contraddetta dai comportamenti quotidiani
- nei comportamenti di politici, amministratori e dirigenti
 - aumenti retributivi a pioggia
 - per converso difesa strisciante dei privilegi e della giungla degli incarichi
- nelle scelte del Parlamento:
 - la scelta di principio per la contrattualizzazione, la meritocrazia, la qualità contraddetta da uno stillicidio di disposizioni clientelari: promozioni ope legis, assunzioni di precari senza concorso ecc.

Riforma del bilancio pubblico

da un bilancio finanziario a un bilancio economico

- **Prima:** un bilancio frammentato in oltre 6.000 capitoli
- **Ora:** circa 1.000 unità previsionali di base, una per ciascun obiettivo
- Ogni struttura amministrativa è responsabile del proprio budget
- Ogni budget evidenzia il rapporto tra costi e obiettivi, verificato ogni anno (fine del bilancio incrementale)

Riforma del bilancio pubblico

nuove procedure di spesa

- Rigorosa analisi dei costi della legge finanziaria e delle leggi di spesa
- Controllo sui costi degli emendamenti in Parlamento
- Mandato informatico
- Federalismo fiscale
- Programmazione delle assunzioni

Riforma del bilancio pubblico resistenze e difficoltà

- Responsabilizzazione e autonomia di budget delle amministrazioni: restano resistenze centraliste e burocratiche
- Tesoro: dal “freno a mano” alle suggestioni neo-centralizzatrici
- Ministeri e enti territoriali: chi scommette sulla responsabilità e l'autonomia dei dirigenti?

E-government

verso l'amministrazione digitale

- La tecnologia informatica: una straordinaria opportunità e lo strumento principale per l'ammodernamento della P.A.
- Fisco telematico (40 mil. di dichiarazioni fiscali e 200 milioni di documenti annessi sono presentate per via telematica e trattate elettronicamente)
- Carta d'identità elettronica (è in atto la sperimentazione)
- Firma digitale prevista dalla L. 59/97 che ne riconosce la validità giuridica (operano 8 società di certificazione)

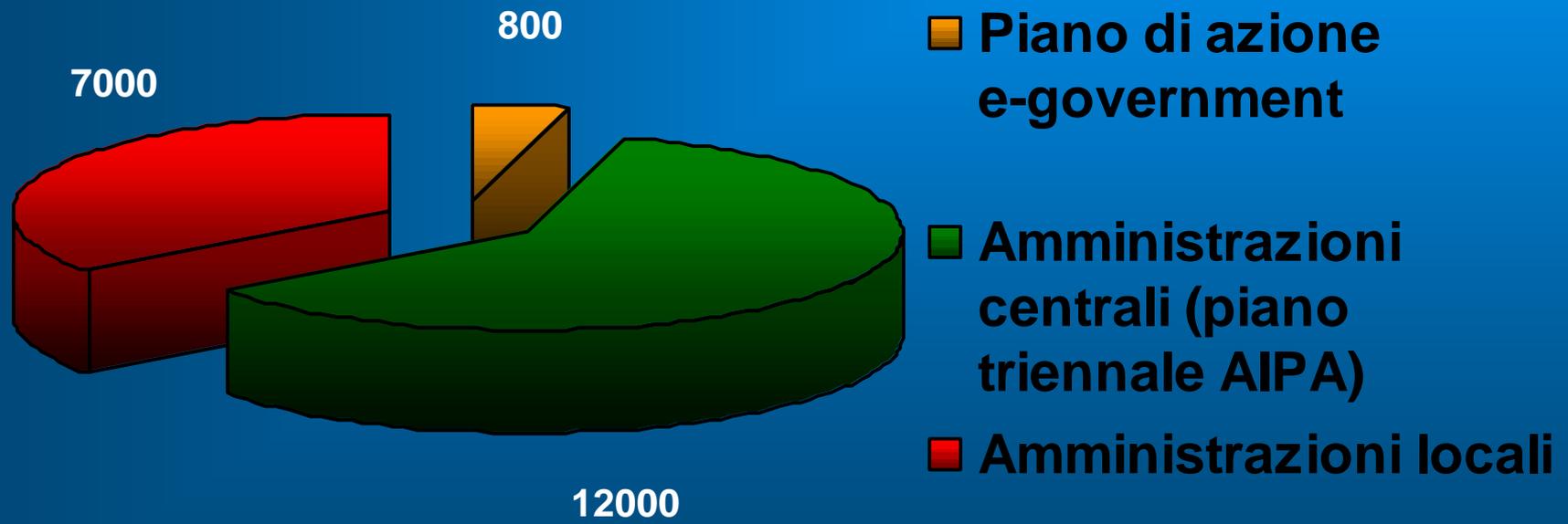
L'action plan sull'e-government

- Il cittadino potrà ottenere ogni servizio pubblico rivolgendosi a qualsiasi amministrazione di front-office abilitata al servizio.
- Il cittadino dovrà comunicare una sola volta all'amministrazione la variazione delle informazioni che lo riguardano.
- Ogni amministrazione dovrà essere in grado di reperire le informazioni richieste, ovunque esse risiedano (tutti i servizi pubblici on line).
- Tutti i servizi pubblici per i quali è tecnicamente possibile usare la rete saranno erogati on line

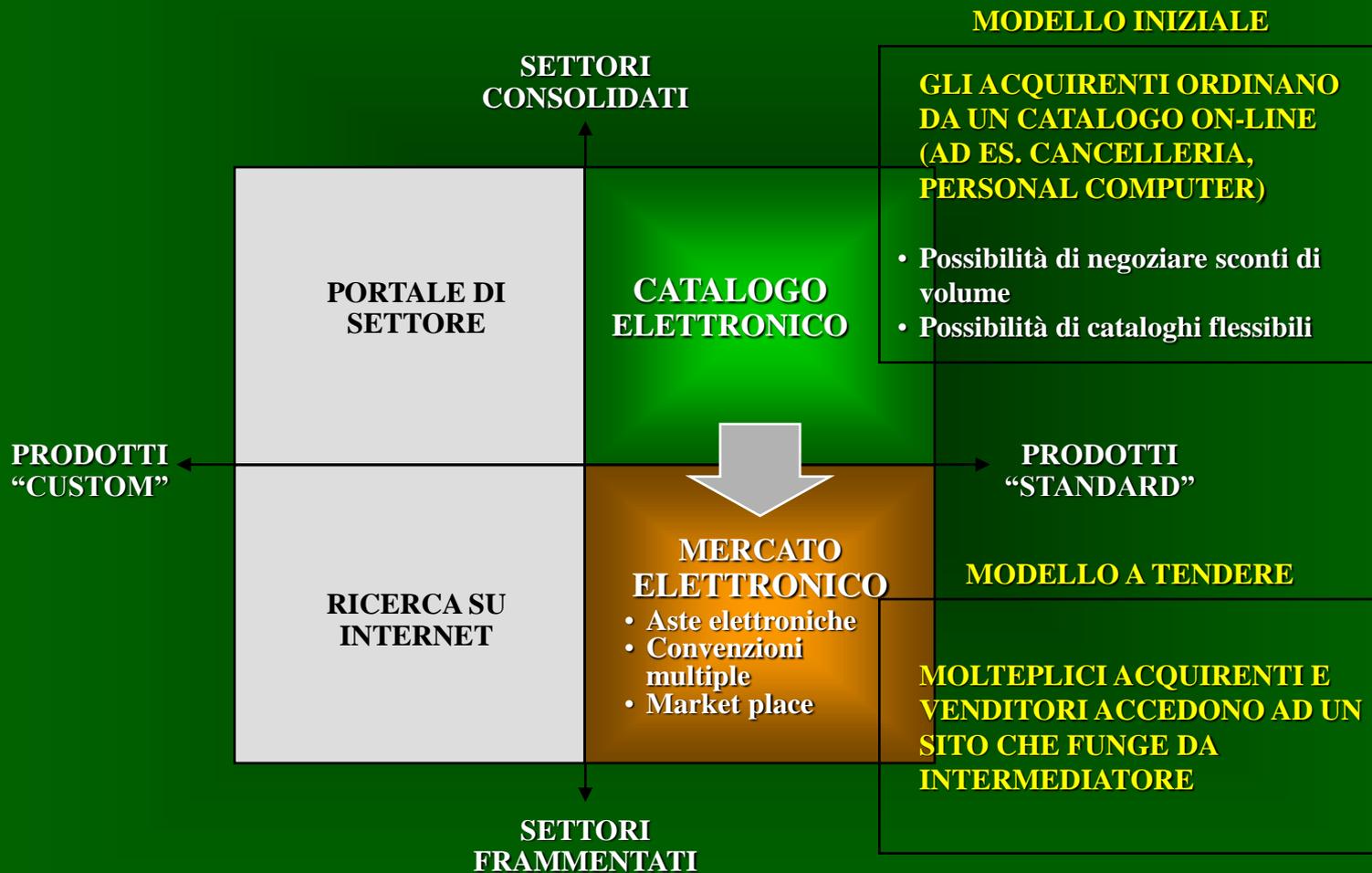
I punti dell'action plan

- Portali informativi
- Portali per l'erogazione dei servizi
- Portale per i servizi alle imprese
- Reti nazionali
- Informatizzazione degli enti locali
- Integrazione delle anagrafi
- Indice anagrafico nazionale
- Sistema di interscambio catasto-comuni
- Carta d'identità elettronica
- Promozione della firma digitale
- Protocollo informatico
- e-procurement
- Formazione di base
- Formazione specialistica

Ripartizione delle risorse per l'informaticizzazione dell'amministrazione (miliardi di lire)



E-PROCUREMENT



Focus immediato del progetto



Focus di breve periodo

E-PROCUREMENT

Parti coinvolte

**Pubblica
Amministrazione**

- Diminuzione del costo della transazione
- Snellimento dei processi
- Gestione manageriale dell'impianto pubblico
- Attuazione della consapevolezza nel cittadino

Cittadino

- Rapporto personalizzato con la pubblica amministrazione
- Riduzione di attività a basso valore aggiunto
- Percezione di un migliore livello di servizio

Tessuto industriale

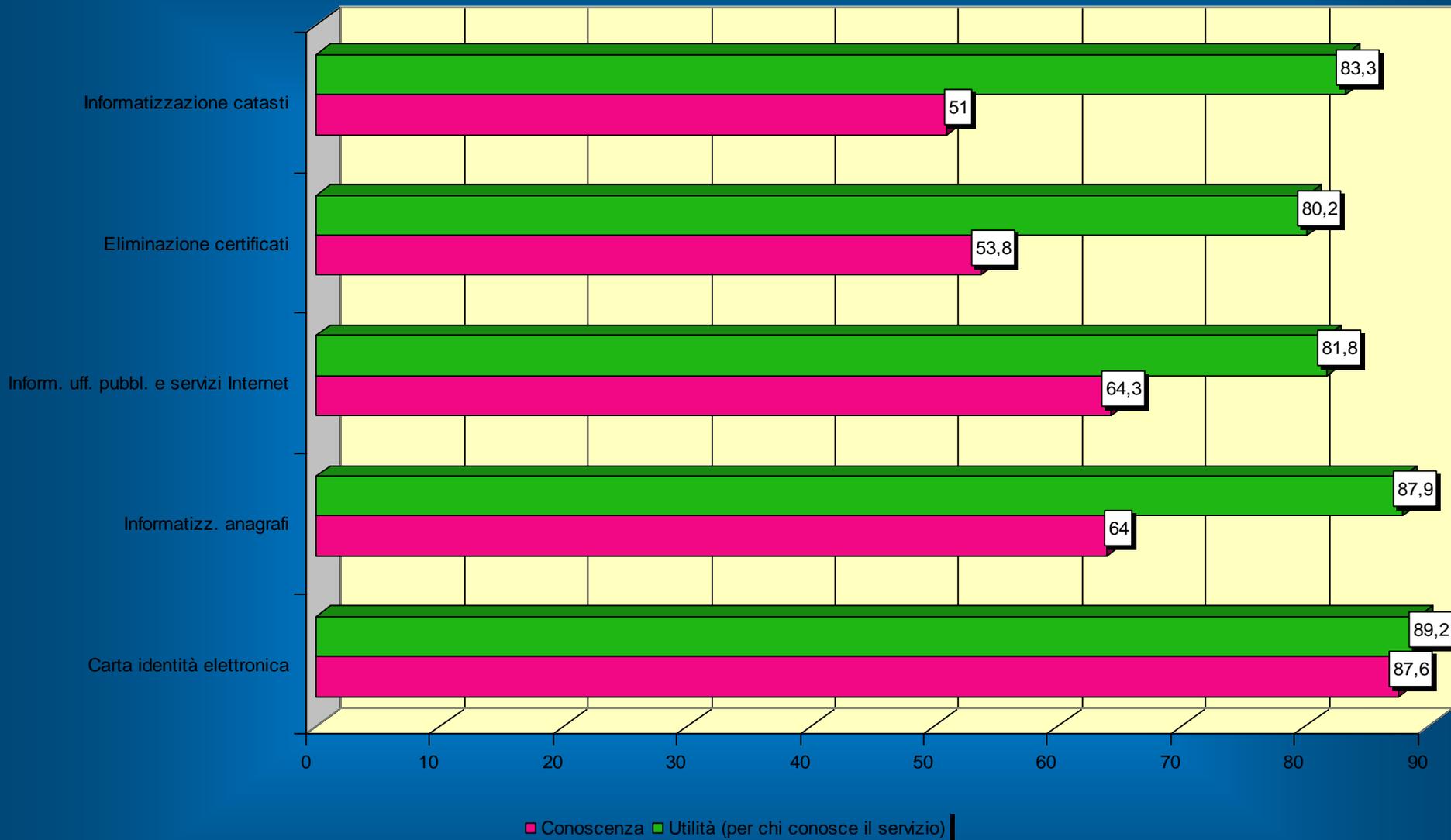
- Diminuzione di costi di accesso alla P.A.
- Maggiore apertura del mercato
- Maggiore trasparenza normativa
- Aumento dell'efficacia del rapporto tra PA e fornitore

**Industria Internet
e IT**

- Allineamento del settore alle best practice europee
- Garantire un ruolo da protagonista all'industria Internet in Italia

Benefici

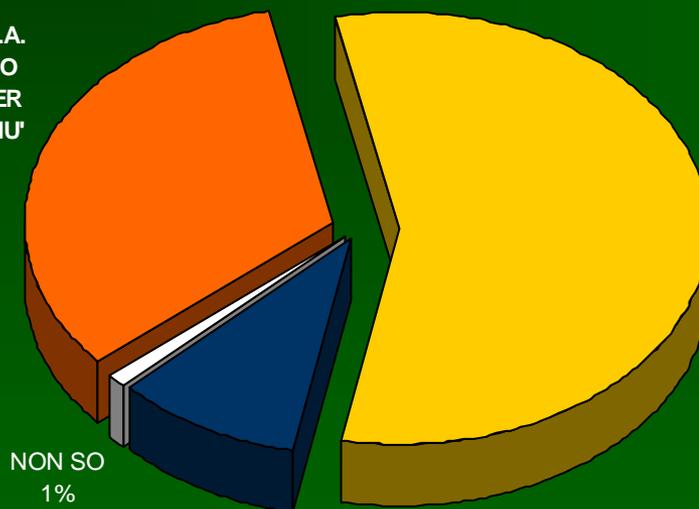
CONOSCENZA E UTILITA' DI ALCUNE MISURE ATTUATE PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(Valori percentuali)



QUALE PARERE CONDIVIDE DI PIU', RISPETTO A QUESTO PROGETTO DI INNOVAZIONE INFORMATICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

BASE = TOTALE CAMPIONE (1000)

DA QUALCHE ANNO LA P.A. STA AUMENTANDO L'USO DELL'INFORMATICA E PER QUESTO E' DIVENTATA PIU' EFFICIENTE
33%



L'INFORMATIZZAZIONE DELLA P.A. E' IN CORSO, MA I RISULTATI SI DEVONO ANCORA VEDERE
57%

NON SO
1%

PER ORA LA P.A. HA FATTO SOLO ANNUNCI MA NON HA INFORMATIZZATO QUASI NULLA
10%

Fonte: GFK

Global Forum *On Reinventing Government*

L'Italia ha organizzato a Napoli, tra il 15 e il 17 marzo scorso, il **III Global Forum *On Reinventing Government*** il cui tema è stato: *Fostering democracy and development through e-government*

Il Global Forum ha visto:

- la partecipazione di delegazioni di 122 paesi, di cui oltre 60 a livello governativo; 140 speakers e oltre 1000 partecipanti
- il riconoscimento unanime del ruolo di avanguardia dell'Italia nell'e-government
- l'adozione di un documento con raccomandazioni concrete per G8, ONU e singoli governi

Riforma della formazione, dell'Università e della ricerca

- Nella società dell'informazione, del sapere e della conoscenza, istruzione, formazione, università e ricerca rappresentano la missione strategica del paese e del suo sistema istituzionale.
- Sulla base della legge 59/97 sono stati riformati:
 - ✓ Il sistema dell'istruzione pubblica primaria e secondaria
 - ✓ Il sistema universitario
 - ✓ Il sistema della ricerca scientifica
 - ✓ I principali enti di ricerca (CNR, ENEA, ASI, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, ecc.)
 - ✓ Il MURST
 - ✓ Il sistema di formazione dei dirigenti e e dei dipendenti pubblici

Riforma della formazione, dell'Università e della ricerca

- L'autonomia principio fondamentale della riforma:
 - Autonomia organizzativa, didattica e scientifica delle università
 - Autonomia organizzativa e scientifica degli enti di ricerca
 - Autonomia degli istituti scolastici.
- Introduzione di elementi competitivi nel sistema pubblico della formazione e della ricerca
- Rottura della rigidità degli ordinamenti didattici
- Centralità dell'apprendimento e della sua valutazione
- **Ora:** priorità alla formazione, all'istruzione e alla ricerca nell'allocazione delle risorse: *l'investimento nel capitale umano e nella ricerca è l'investimento strategico per il futuro del paese e la sua competitività*

L'applicazione della riforma attraverso l'innovazione

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato un programma di azioni di sostegno all'innovazione amministrativa, che ha coinvolto ministeri, regioni, comuni e province. Gli ambiti d'intervento sono:

- La nuova gestione del personale;
- Il controllo di gestione
- La semplificazione della documentazione amministrativa
- Lo sportello unico
- Le forme di lavoro flessibile
- Il decentramento
- La esternalizzazione di funzioni amministrative
- La valutazione dell'impatto della regolazione
- La carta di identità elettronica
- La comunicazione istituzionale

L'applicazione della riforma attraverso l'innovazione (Gli Strumenti - 1)

- **Attivazione e animazione delle reti professionali**

1400 responsabili del personale; 570 addetti Urp ;300 controller; 150 responsabili anagrafe; 2500 responsabili sportello unico

- **Utilizzo di internet per la comunicazione interattiva con e tra le amministrazioni**

Accesso a banche dati, mailing list, consultazione web

- **Osservatori e rilevazioni sull'attuazione delle innovazioni**

Ventidue città campione monitorate mensilmente per verificare la riduzione dei certificati; una rilevazione su 140 amministrazioni relativa all'attuazione della contrattazione decentrata; una rilevazione sui sistemi di controllo di gestione di trecento amministrazioni locali; una rilevazione di 180 casi di esternalizzazione di funzioni amministrative

L'applicazione della riforma attraverso l'innovazione (Gli Strumenti - 2)

- **Banche dati delle esperienze e delle soluzioni e
selezione e diffusione di best-practices**

170 esperienze e strumenti di gestione del personale; 150 progetti di sperimentazione della carta di identità elettronica; 330 amministrazioni che hanno dichiarato le loro competenze nella comunicazione istituzionale da mettere a disposizione di altre amministrazioni (mappa abilità Urp degli Urp); 80 esperienze di controllo di gestione selezionate e loro diffusione attraverso tutorship (supporto professionale di esperti di altra amministrazione) e human capital mobility (periodi di apprendimento presso amministrazione *con esperienza*)

L'applicazione della riforma attraverso l'innovazione (Gli Strumenti - 3)

- **Predisposizioni di manuali d'uso e strumenti operativi:** guida all'autocertificazione; manuale di gestione del personale; guida alla sperimentazione dell'Air; manuale operativo per il controllo di gestione; guida alla gestione efficace delle esternalizzazioni.
- **Supporto a progetti di gestione del cambiamento**
Modulo formativo per agenti di cambiamento; progettazione di interventi di change management delle amministrazioni statali coinvolte dalle operazioni di decentramento (CambiaPA)

Verso “Lo spazio amministrativo europeo” (i principi)

- l'organizzazione dei diversi sistemi amministrativi è prerogativa esclusiva degli Stati Membri dell'UE (i trattati comunitari non toccano le PA)
- tuttavia, il governo italiano ritiene indispensabile arrivare a standard omogenei a livello europeo dei risultati dell'azione amministrativa

Verso “Lo spazio amministrativo europeo” (le ragioni)

La qualità della regolazione e dell'azione amministrativa è infatti rilevante per:

- la competitività dell'Europa nel suo complesso
- l'effettività del mercato interno (la concorrenza può essere alterata dai “costi burocratici”)
- dare sostanza ai diritti dei cittadini europei

Verso “Lo spazio amministrativo europeo” (i primi passi)

- Lettera dei ministri della funzione pubblica italiana e spagnola ai loro colleghi europei (dicembre del 1997)
vengono indicati una prima serie di temi: *qualità della regolazione e semplificazione delle procedure; formazione dei dirigenti; individuazione di parametri per misurare le performance delle amministrazioni pubbliche*
- Conferenza di Manchester su *Miglior governo con una regolazione più efficace* (marzo 1998)
- Conferenza europea dei Ministri responsabili per le riforme amministrative e la funzione pubblica (novembre 1998)
nella conferenza, chiesta dall'Italia, viene deciso il ricorso al benchmarking ed allo scambio delle best practices; vengono avviate iniziative per confrontare i livelli di qualità delle amministrazioni e di formazione europea dei funzionari e manager pubblici

Verso “Lo spazio amministrativo europeo” (gli sviluppi recenti)

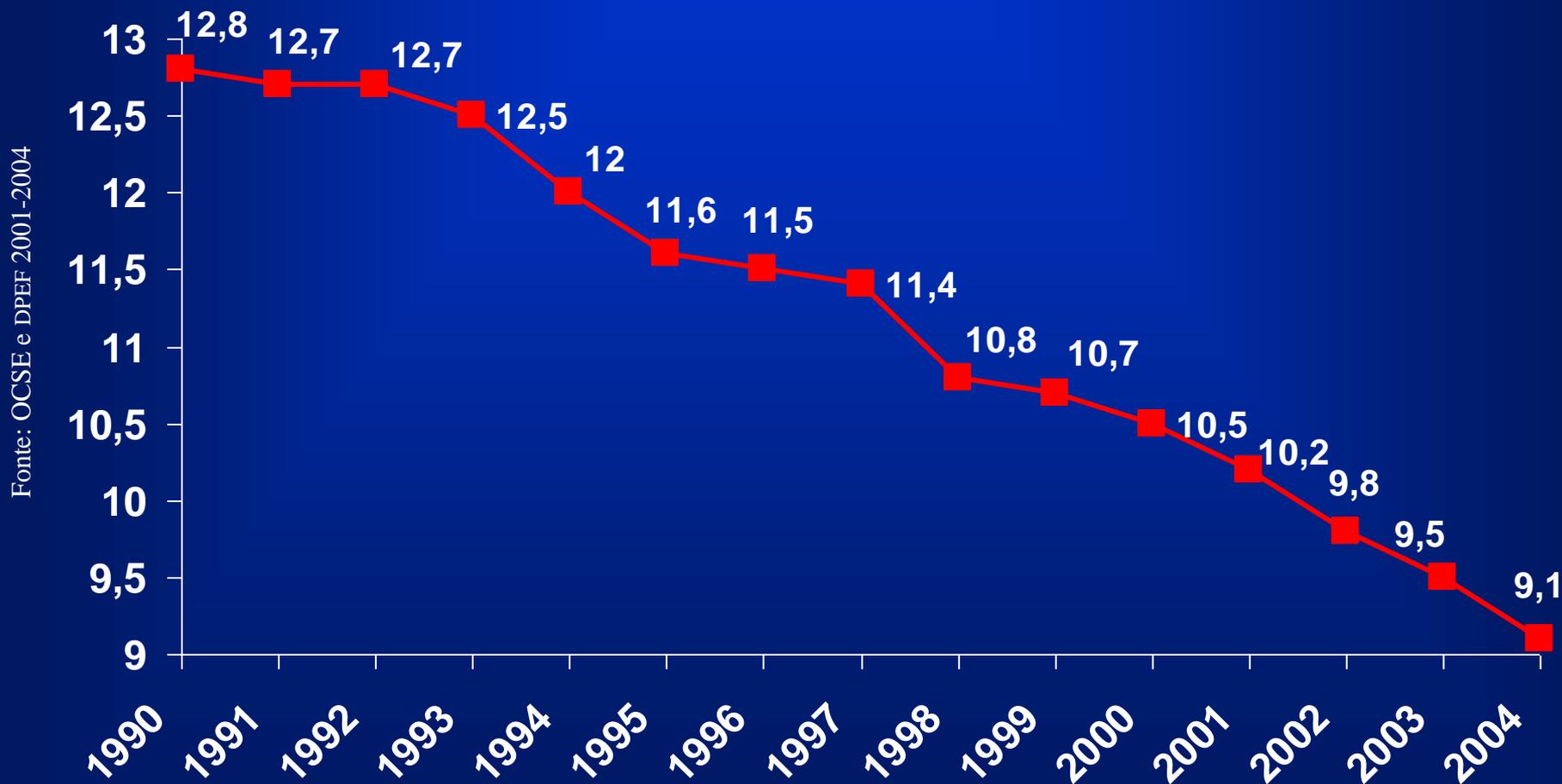
- Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona per l’occupazione (marzo 2000):
viene riconosciuto che l’importanza dell’azione amministrativa e la qualità della regolazione sono fattori di crescita per l’occupazione e per la creazione di ricchezza
- La conferenza di Lisbona (maggio 2000):
vengono illustrate le iniziative per attivare meccanismi di benchmarking e scambio delle migliori pratiche nonché per la costituzione di un metodo comune di valutazione
- Il Consiglio europeo di Feira (giugno 2000)
grazie anche ad una specifica azione italiana viene evidenziato nelle conclusioni il ruolo delle amministrazioni pubbliche e della regolazione di qualità per la competitività dell’Unione e degli Stati membri. Viene anche approvato il piano di azione globale “**eEurope 2002**”

“Lo spazio amministrativo europeo” (Il Consiglio di Strasburgo - novembre 2000)

- I Ministri della pubblica dell'UE, in una risoluzione generale unanimemente approvata, concordano sulla importanza di una “*azione di modernizzazione concertata*” delle pubbliche amministrazioni, e della costruzione di uno “*spazio europeo di qualità delle amministrazioni pubbliche*”.
- Vengono adottate risoluzioni specifiche in materia di dialogo sociale, e-government, qualità della regolazione e dei servizi pubblici. Si concorderanno indicatori di qualità europei e una procedura di benchmarking
- Il Consiglio europeo di Nizza ha citato le risoluzioni di Strasburgo incoraggiandone l'attuazione

I primi risultati della riforma

Spesa per il personale pubblico (% del PIL)



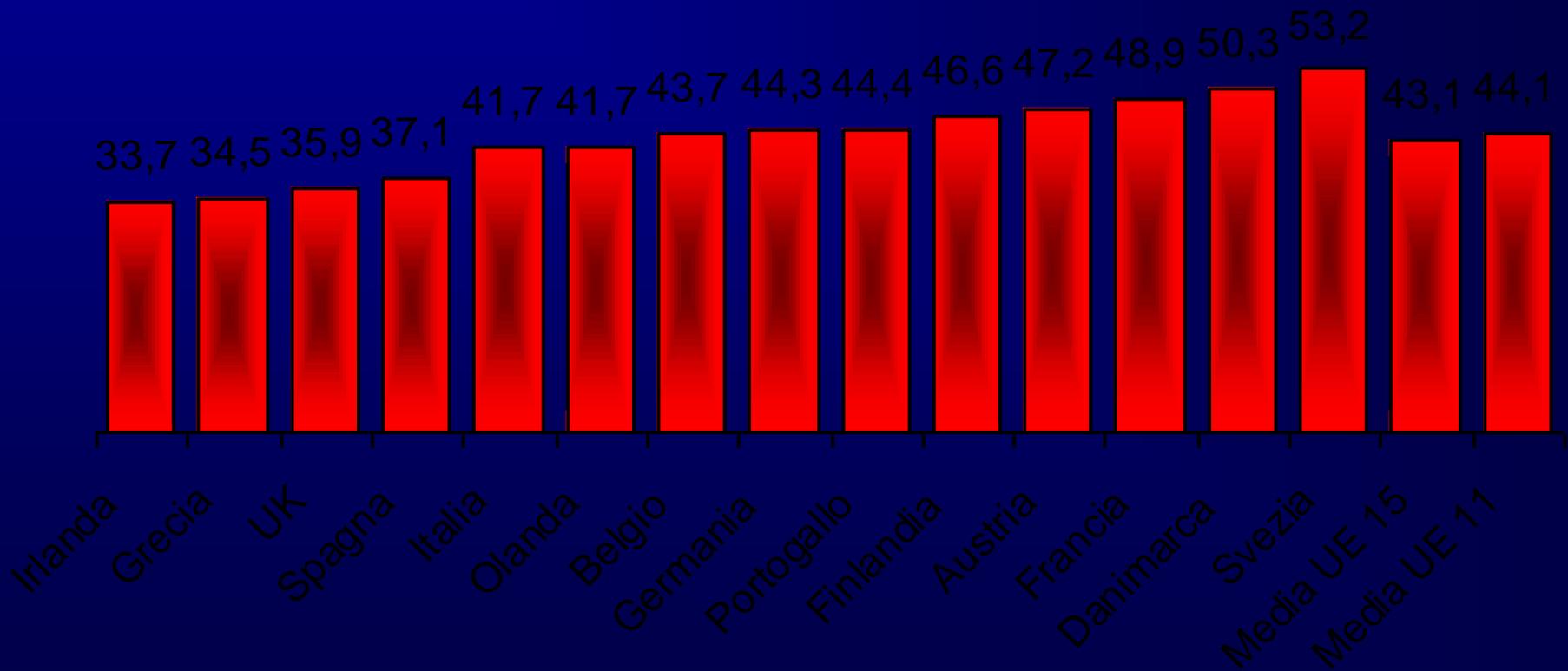
Dipendenti pubblici

un confronto tra Italia e Francia

	Francia	Italia
Popolazione:	58 milioni	57 milioni
Dipendenti pubblici:	5,4 milioni	3,4 milioni
Rapporto dipendenti/popolazione:	9,30%	5,96%
Costo dipendenti/PIL :	14,60%	10,50%

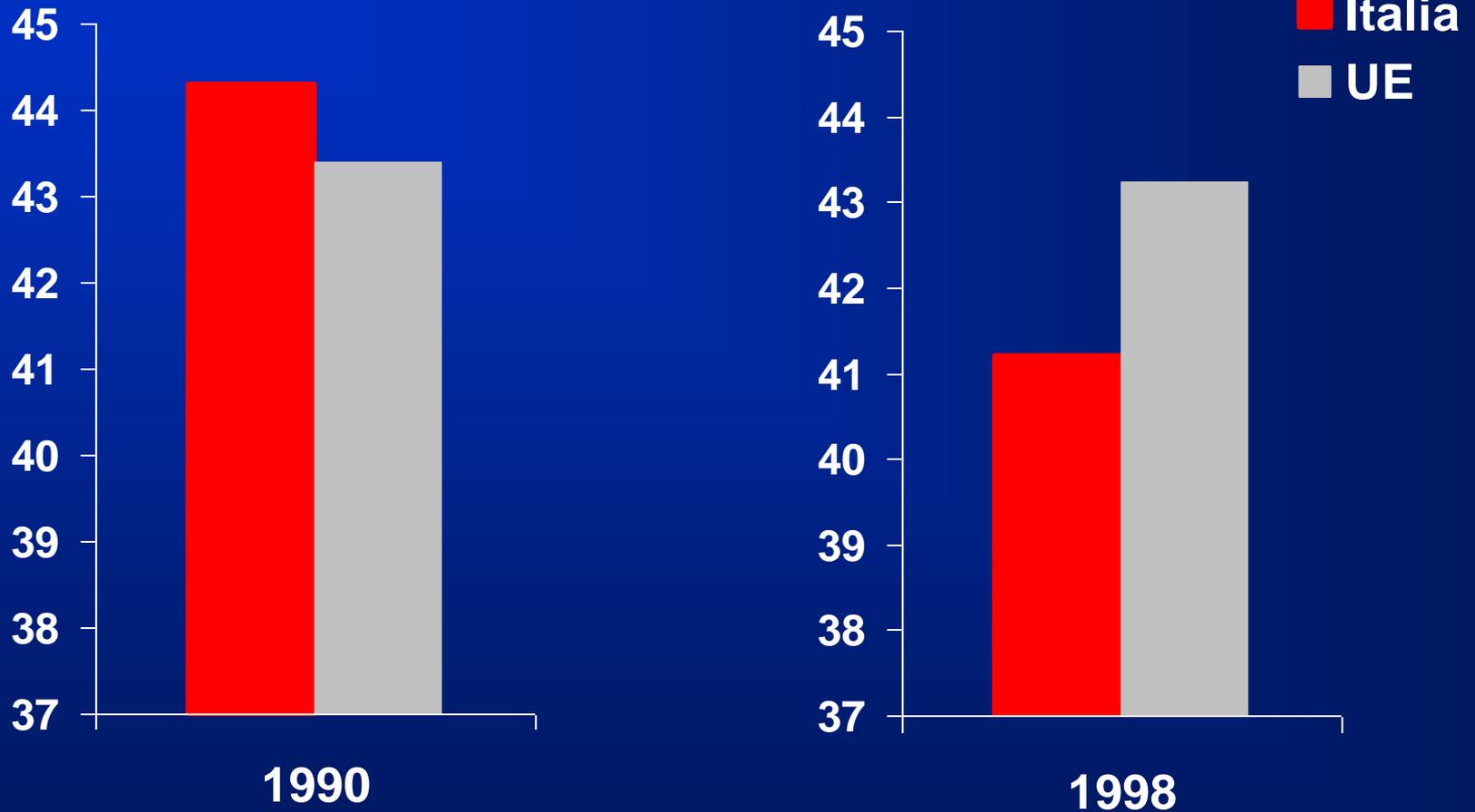
IL PESO DELLO STATO SULL'ECONOMIA - 1999

Spesa pubblica in % del PIL al netto degli interessi



Spesa primaria pubblica in Italia e UE (% del PIL)

Fonte: ISTAT e Commissione Europea



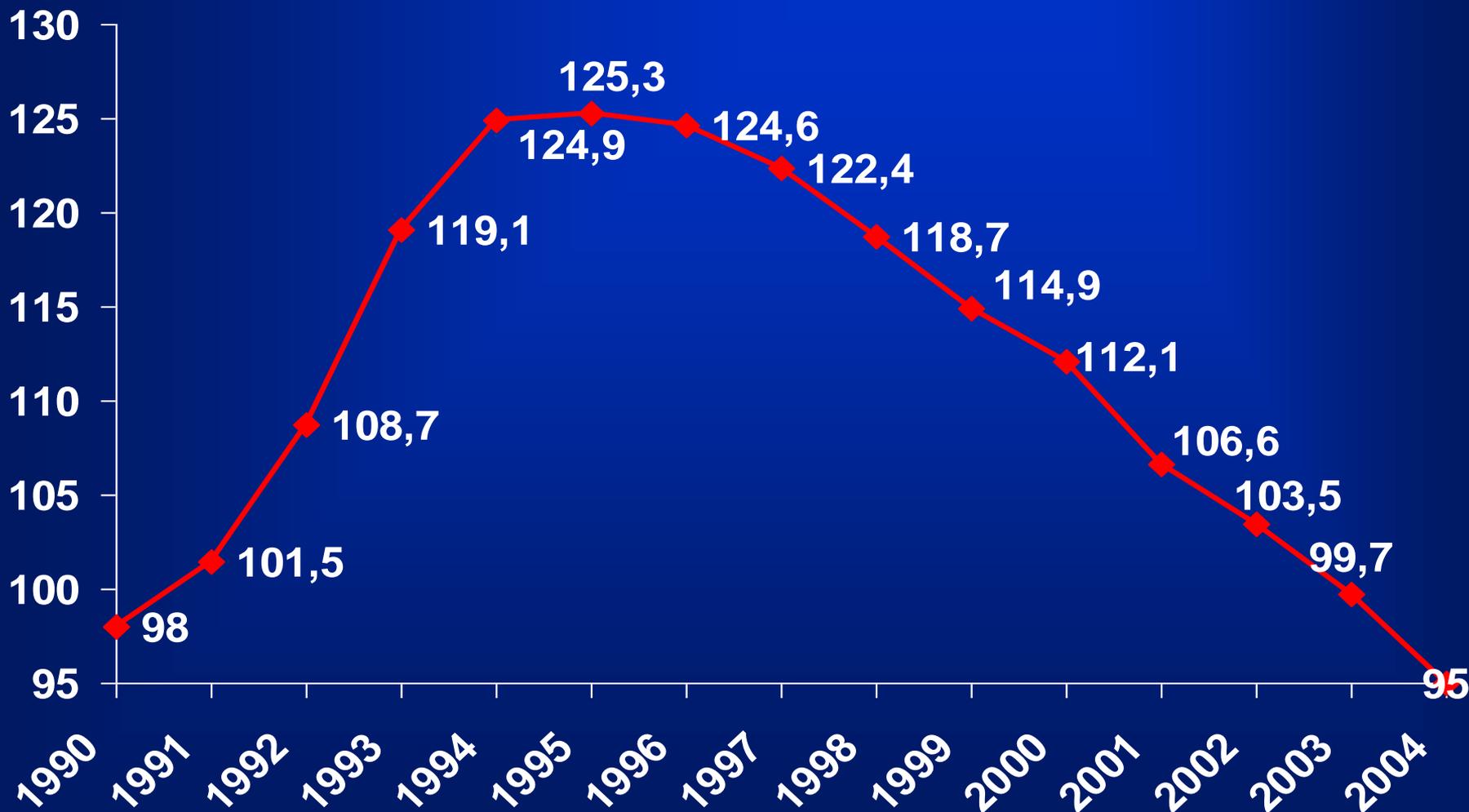
I primi risultati deficit pubblico (% del PIL)

avanzo (+) disavanzo (-)



Fonte: Ministero del Tesoro, ISTAT e DPEF 2001-2004

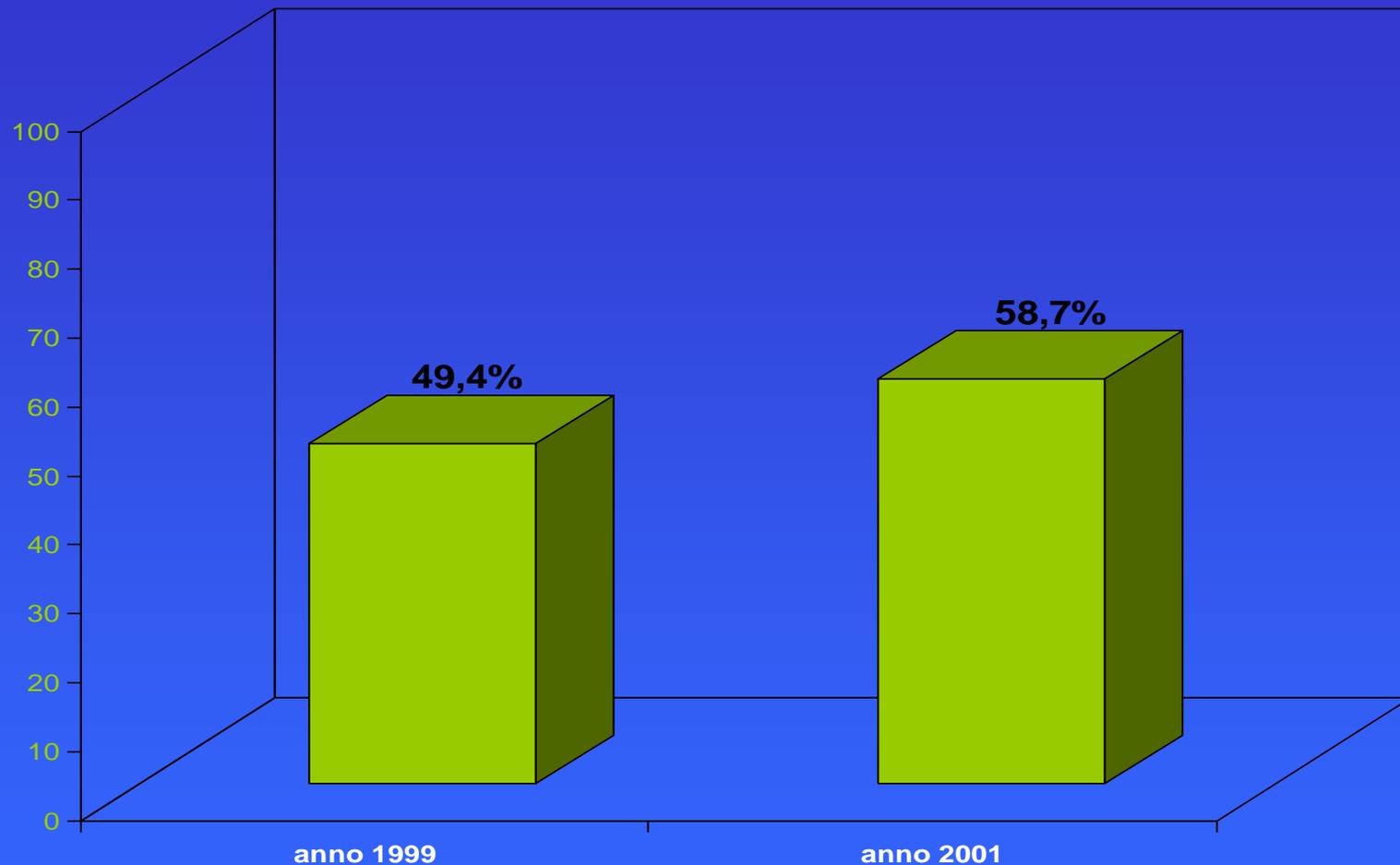
Stock del debito pubblico (% del PIL)



Fonte: Ministero del Tesoro, ISTAT e DPEF 2001-2004

Il rapporto generale tra cittadini/P.A.

% Giudizi positivi alla PA 1999/2001

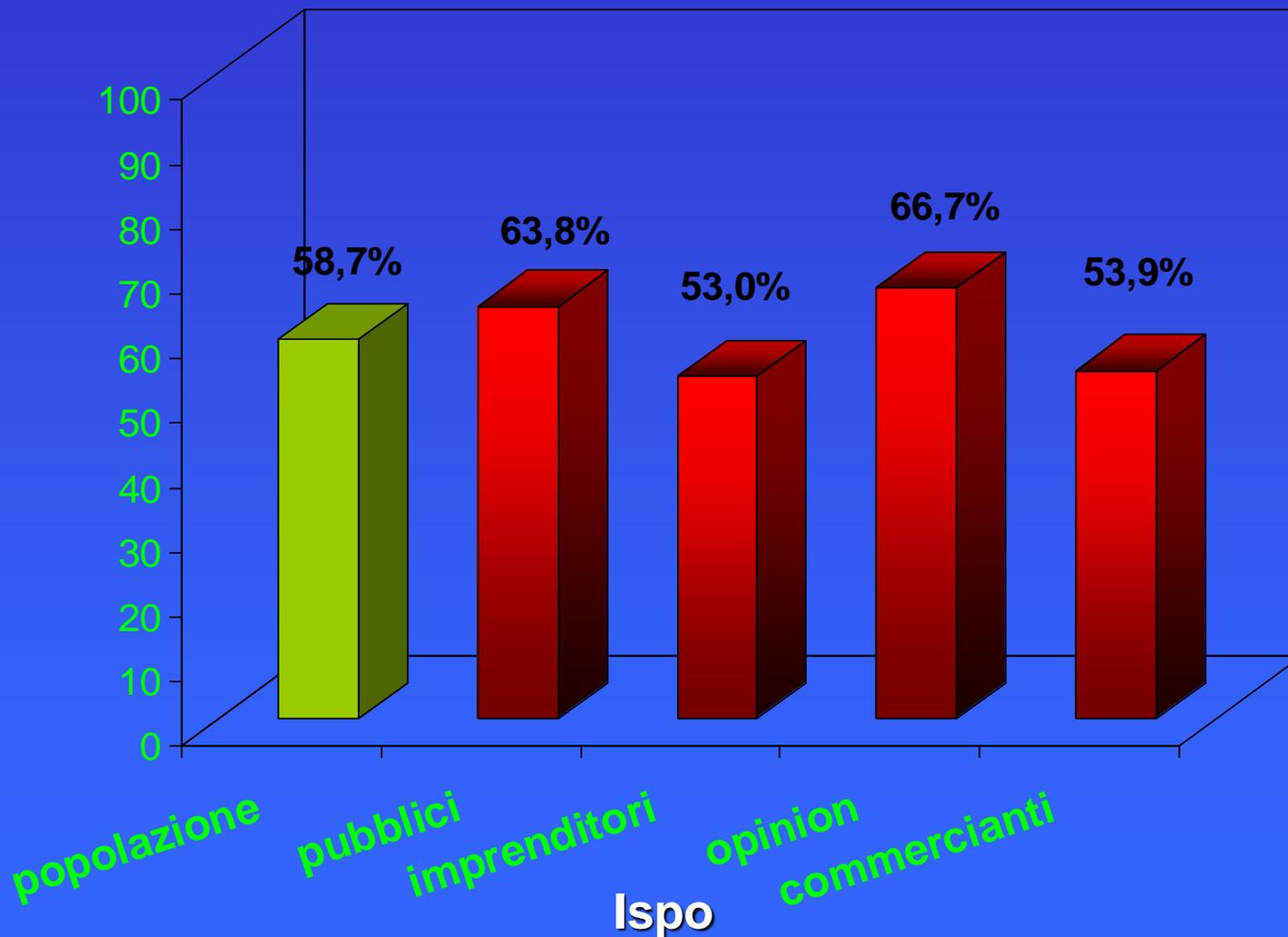


Popolazione

Ispo

Il rapporto generale tra cittadini/P.A.

% Giudizi positivi alla PA 2001: confronto tra panel



Il futuro della Riforma

- **La fase cruciale dell'attuazione**
la riforma è ormai tutta definita nelle leggi e nei decreti: ma le leggi da sole non cambiano la vita dei cittadini
- **Le riforme camminano con le gambe delle donne e degli uomini**
l'attuazione della riforma dipende da milioni di amministratori e dipendenti pubblici. C'è anche chi rema contro...
- **Restano resistenze culturali e burocratiche**
formalismo giuridico, centralismo burocratico, rifiuto dell'innovazione non si eliminano in pochi mesi a colpi di leggi e di decreti

Il futuro della Riforma

Cambiare la cultura

Acquisire e diffondere la mentalità:

- dell'**innovazione** tecnologica e organizzativa
- della **semplificazione** (non imporre carichi burocratici inutili)
- della qualità dei servizi e delle **prestazioni**
- della **soddisfazione** dei cittadini-clienti
- della valorizzazione della **professionalità** e del **merito**
- della capacità di promuovere, sostenere, liberare le **energie** dei cittadini e delle imprese

Il futuro della Riforma

la semplificazione: da una fase artigianale ad una industriale

con i nuovi strumenti costruiti in questi anni e ormai operativi (Nucleo per la semplificazione, Osservatorio per la semplificazione, Analisi dell'impatto della regolazione) si può raggiungere in cinque anni l'obiettivo di:

raccogliere le 35.000 leggi esistenti in 100 testi unici e non più di 1.000 leggi speciali

Il futuro della Riforma

Investire sulle pubbliche amministrazioni attraverso:

- le **tecnologie informatiche**, per utilizzare le grandi opportunità della rivoluzione digitale
- la **formazione**, per migliorare la conoscenza, la consapevolezza e la professionalità dei protagonisti della riforma
- gli **incentivi economici**, per promuovere la qualità dei servizi e la crescita professionale

Un investimento strategico per la crescita e la competitività del paese

Conclusioni (dal rapporto OCSE)

“l’Italia del 2001 è molto diversa dall’Italia del 1990. Passo dopo passo, lo Stato interventista, autoreferenziale, rigido e centralista degli anni del dopoguerra, si è venuto trasformando in uno Stato orientato al mercato, consumer-oriented e decentralizzato...Anche se è ancora troppo presto, l’Italia comincia a percepire i benefici concreti delle riforme realizzate negli ultimi anni. Se si tiene conto del punto di partenza e della difficoltà di riformare con governi di breve durata, i progressi dell’Italia sono stati stupefacenti” (pag. 11). In ogni caso, ***“l’ampio ed articolato approccio intrapreso ha consentito all’Italia di entrare in un circolo virtuoso, in cui ciascun successivo intervento di riforma incoraggia ulteriori riforme, in una reazione a catena che si estende all’economia, alla società ed alle istituzioni”*** (pag. 101).