

## **La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese**



# Indice

---

|               |   |            |
|---------------|---|------------|
|               | <b>Incipit</b>  | <b>3</b>   |
|               | <b>Introduzione</b>   | <b>11</b>  |
| I             | Gli attori della ricerca: il Comitato Guida e il Gruppo di lavoro The European House - Ambrosetti     | <b>12</b>  |
| II            | Le ricerche di Ambrosetti Club sul Sistema Paese  | <b>16</b>  |
| III           | Perché questa ricerca   | <b>18</b>  |
| <b>Cap. 1</b> | <b>Casi di successo, eccellenze e falsi miti nella P.A. italiana</b>                                  | <b>21</b>  |
| 1.1           | Il ruolo della P.A. come motore dello Stato e partner per cittadini e imprese                         | <b>22</b>  |
| 1.2           | I casi di successo e le eccellenze della P.A. italiana  | <b>25</b>  |
| <b>Cap. 2</b> | <b>Cosa non funziona oggi nella P.A. in Italia</b>  | <b>40</b>  |
| 2.1           | La mappa della P.A. in Italia: reali dimensioni e complessità della "macchina pubblica" italiana      | <b>41</b>  |
| 2.2           | Le principali criticità del passato e le zavorre che rallentano gli investimenti                      | <b>47</b>  |
| 2.3           | Dai problemi alla diagnosi: il nostro modello interpretativo  | <b>89</b>  |
| <b>Cap. 3</b> | <b>Il Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. italiana</b>                                    | <b>94</b>  |
| 3.1           | Introduzione e impostazione metodologica del Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. italiana | <b>95</b>  |
| 3.2           | L'interpretazione del Tableau de Bord   | <b>100</b> |

**Cap. 4** **L'impatto delle disfunzioni della burocrazia italiana** **113**

4.1 La Pubblica Amministrazione in Italia è fra le più inefficienti d'Europa **114**

4.2 Gli impatti sulle imprese e sul Paese **119**

---

**Cap. 5** **Le proposte di Ambrosetti Club** **126**

5.1 Le proposte di Ambrosetti Club **127**

---

**Allegato 1: la Mappa della P.A. in Italia**

**Allegato 2: il Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. in Italia**

**Incipit**

## 1. Conversazione tra sogno e realtà

IN ITALIA OGGI ABBIAMO POCCHISSIME LEGGI, MOLTO CHIARE, RAGGRUPPATE IN UNA VENTINA DI TESTI UNICI CHE RIGUARDANO LE PIÙ IMPORTANTI AREE DI ATTIVITÀ PER I NOSTRI CITTADINI!!

I NOSTRI AMMINISTRATORI PUBBLICI RIESCONO AD ESSERE MOLTO EFFICACI E VELOCI E NON HANNO PIÙ PAURA DI AGIRE PERCHÉ SONO CHIAMATI A RISNDERE DEI RISULTATI E NON SOLO DELL'OSSERVANZA DELLE PROCEDURE!

IL CITTADINO CHE HA BISOGNO DI INTERAGIRE CON LA PA PER OTTENERE PERMESSI O RISPOSTE SI RECA NEL PROPRIO COMUNE E TROVA SEMPRE UN FUNZIONARIO CHE SI FA CARICO DEI SUOI PROBLEMI E - CONTATTANDO DIRETTAMENTE I VARI UFFICI COINVOLTI - GLIELI RISOLVE RAPIDAMENTE.

MA STAI SOGNANDO? MA QUANDO MAI? LA NOSTRA PA È UNA DELLE PIÙ INEFFICIENTI IN EUROPA. CI SONO TROPPI IMPIEGATI, MAL PAGATI TROPPO E CHE NON HANNO VOGLIA DI LAVORARE. INOLTRE ABBIAMO 10 VOLTE PIÙ LEGGI DELLA FRANCIA.

## 2. Realtà

IN REALTÀ NON È PROPRIO COSÌ.  
CI SONO MOLTI MITI DISTORTI SULLA P.A. ITALIANA  
AD ESEMPIO NON ABBIAMO MOLTI PIÙ DIPENDENTI  
RISPETTO AGLI ALTRI PAESI EUROPEI, MA LI PAGHIAMO  
MOLTO DI MENO, LI FORMIAMO DI MENO E SONO MOLTO  
POCO MOTIVATI.

ABBIAMO SÌ TROPPE LEGGI E NORME, MA SOPRATTUTTO  
PERCHÉ NON LE ABROGHIAMO MAI E LE AFFASTELLIAMO  
L'UNA SULL'ALTRA.

MA LA REALTÀ È...

...che la Pubblica Amministrazione italiana è oggi un **peso aggiunto** al funzionamento e allo sviluppo del nostro Paese.

Il costo annuo sostenuto dalle imprese per la gestione dei rapporti con la P.A. è:

- |                          |                      |
|--------------------------|----------------------|
| 1. Per le PMI            | Euro 32,6 mld        |
| 2. Per le grandi aziende | Euro 24,5 mld        |
| 3. Totale                | Euro <b>57,2 mld</b> |

Il totale è pari allo stipendio annuale medio di **1.953.000** lavoratori equivalente all'**3,3%** del PIL italiano!

Potremmo però, come spiegheremo nel rapporto, fare diventare la P.A. un **potenziale aiuto** al funzionamento e allo sviluppo del nostro Paese.

C'è infatti un'alta correlazione tra efficienza della P.A. e crescita della produttività e crescita economica.

Se allineassimo l'efficienza della P.A. italiana alla media di Francia, Spagna, Germania e Regno Unito si genererebbero...

**146 mld** di PIL aggiuntivo

...pari alla metà di tutti gli investimenti pubblici italiani del 2018, ovvero al...

**9,1%** del PIL italiano.

### 3. Bagno di realtà

MA ALLORA QUALI SONO I VERI PROBLEMI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA?

ECCOLI:

1. CONFUSIONE NELLA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE CHE GENERA INCERTEZZA E CONFUSIONE
2. FRAMMENTAZIONE, MANCANZA DI COORDINAMENTO E SOVRAPPOSIZIONI TRA I MOLTI ENTI DELLA P.A.
3. CONFERIMENTO DI RESPONSABILITÀ AI FUNZIONARI PUBBLICI NON CHIARA, INCENTIVA L'INAZIONE E ATTEGGIAMENTI DIFENSIVI
4. SCARSA PERMEABILITÀ DELLA P.A. CON IL SETTORE PRIVATO
5. INEFFICACIA DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE E INCENTIVAZIONE DEI DIPENDENTI DELLA P.A.
6. MANCANZA DI UNA VISIONE DI LUNGO TERMINE E DI UNA STRATEGIA A LIVELLO DI PAESE E DI PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
7. INCOMPLETO, TARDIVO E INEFFICACE UTILIZZO DELLA DIGITALIZZAZIONE COME STRUMENTO DI VERA SEMPLIFICAZIONE
8. CALO DEL PRESTIGIO DELLA FIGURA DEL FUNZIONARIO PUBBLICO
9. ECESSO DI LEGGI, MAI 'RIPULITE' NÉ ABROGATE, CHE PROVOCA CAOS NORMATIVO
10. ASSENZA DI ANALISI EX-POST: NON SI IMPARA DAGLI ERRORI PASSATI PERCHÉ NESSUNO ESAMINA I RISULTATI A POSTERIORI DEGLI INTERVENTI FATTI

IN SINTESI:

RISPETTO AGLI ALTRI PAESI EUROPEI NON ABBIAMO TROPPO PERSONALE, MA LO PAGHIAMO TROPPO POCO E NON È MOTIVATO.

I CITTADINI SPESSO SI RELAZIONANO CON LA P.A. CON L'OBBIETTIVO DI EVADERNE LE REGOLE E VICEVERSA NORME SPESSO FATTE PER 'FREGARE I FURBETTI'.

## 4. Dal sogno alla realtà

MA ALLORA, NON C'È NESSUNA SPERANZA DI AVERE UNA P.A. EFFICIENTE COME QUELLA DI CUI PARLAVO?

NO, È POSSIBILE!

CI VUOLE DETERMINAZIONE E COSTANZA. MA SI PUÒ.

È IMPORTANTE METTERE TUTTE LE PARTI POLITICHE D'ACCORDO SULL'IMPEGNARSI TUTTE INSIEME PER REALIZZARE UNA VERA RIFORMA DELLA P.A. CHE SERVIREBBE A TUTTI.

LE PARTI POLITICHE DOVREBBERO CONCORDARE SULLA 'STERILIZZAZIONE' DELLA RIFORMA DALLA LOTTA POLITICA: NESSUNO SI PRENDERÀ MERITI O COLPE. IL MERITO SARÀ DI TUTTI.

BELLO! MA COME SI FA? E CHI LI METTE D'ACCORDO?

BEH, SI PUÒ CONVOCARE UNA GRANDE CONFERENZA NAZIONALE SULLO STATO DELLE P.A. IN ITALIA E SOTTOPORRE UN ACCORDO DI QUESTO TIPO A TUTTI I PARTITI POLITICI.

MAGARI CON UNA FIGURA SUPER PARTES CHE SE NE FACCIA GARANTE, COME - AD ESEMPIO - IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

MA CHI CONVOCA QUESTA CONFERENZA?

MAGARI ALCUNE VOLENTEROSE IMPRESE ITALIANE!



## 5. ...anche in fretta...

NON DICO DI NO, MA MI SEMBRA DIFFICILE  
E CI VORRÀ MOLTO TEMPO...

VERO, MA ALCUNE COSE SI POSSONO FARE SUBITO,  
SONO INTERVENTI **QUICK FIX**

AD ESEMPIO, ABOLIRE IL REATO DI ABUSO DI UFFICIO. È TROPPO POCO  
DEFINITO ED È MOLTO SOGGETTIVO DECIDERE SE IL COMPORTAMENTO  
DI UN PUBBLICO AMMINISTRATORE HA ABUSATO O NO.

GUARDA CHE I SINGOLI REATI CHE SOTTENDONO L'ABUSO DI UFFICIO  
SONO GIÀ PREVISTI SPECIFICAMENTE.

ABOLENDOLO SI DAREBBE LA POSSIBILITÀ A MOLTI  
AMMINISTRATORI DI AGIRE, SBLOCCANDO SITUAZIONI OGGI  
PARALIZZATE

E PER MIGLIORARE IL SERVIZIO AI SINGOLI CITTADINI E IMPRESE?

SI PUÒ DARE L'INCARICO A SINGOLE PERSONE,  
MAGARI IN TUTTI I COMUNI ITALIANI, DI AGIRE DA VERO  
SINGOLO PUNTO DI CONTATTO PER RAPPORTI TRA IMPRESE E  
CITTADINI CON LA P.A. DEI SINGOLI PUNTI DI OPERAZIONE (CHE  
CHIAMIAMO **SIPVÒ**).

LE SINGOLE PERSONE INCARICATE DOVREBBERO AVERE  
L'AUTORITÀ NECESSARIA PER INTERAGIRE CON TUTTE LE PARTI  
DELLA P.A. IN MODO DA PORTARE A CASA IN FRETTA  
LA SOLUZIONE DEI PROBLEMI CHE  
GLI VENGONO SOTTOPOSTI.

## 6. ...ma anche...

E BASTEREBBERO QUESTE AZIONI?

SICURAMENTE AIUTEREBBERO,  
MA IN QUESTO RAPPORTO NE PROPONIAMO ALTRE.  
IN TOTALE PROPONIAMO 9 AZIONI:

### QUICK FIX

1. ISTITUIRE SINGOLI PUNTI DI OPERAZIONE (SIPUÒ)
2. ABOLIRE IL REATO DI ABUSO D'UFFICIO
3. AVVIARE UNA FORTE AZIONE DI COMUNICAZIONE POSITIVA PER RESTITUIRE ALLA P.A. AUTOREVOLEZZA E AI FUNZIONARI PUBBLICI ORGOGLIO PER IL PROPRIO RUOLO, PREMIANDO I MIGLIORI COME CAMPIONI DELLA P.A.

### FONDAMENTALI

4. COMPLETARE LO SBLOCCO DEL TURNOVER E ADEGUARE GLI STIPENDI AL SETTORE PRIVATO
5. INTRODURRE TESTI UNICI ABROGATIVI IN 6 AMBITI CHIAVE, SUPERANDO L'ATTUALE SOVRAPPOSIZIONE DI NORME
6. AUMENTARE DEL 5% GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER RITORNARE AL LIVELLO PRE-CRISI IN 10 ANNI, PROGRAMMANDO LA SPESA SECONDO LOGICHE DI RITORNO SUGLI INVESTIMENTI E RESPONSABILIZZANDO I FUNZIONARI

### RIFORMA A 360°

7. CONVOCARE UNA GRANDE CONFERENZA SULLO STATO DELLA P.A. IN ITALIA PER REALIZZARE UN ACCORDO MULTI-PARTITICO PER LA RIFORMA DELLA P.A.
8. RIPROGETTARE LA P.A. SOTTO IL PROFILO ORGANIZZATIVO ATTORNO A CITTADINI E IMPRESE
9. INTRODURRE L'OBBLIGO DI REVISIONI POST-MORTEM DELLE RIFORME PER VALUTARNE EFFICACIA ED EVENTUALI CORRETTIVI NECESSARI

## 7. La differenza

COSA C'È DI DIVERSO IN QUESTE AZIONI  
CHE PROPONETE RISPETTO ALLE INNUMEREBOLI RIFORME  
FATTE NEL PASSATO?

MOLTE COSE, A COMINCIARE DAL FATTO -  
AD ESEMPIO - CHE SI VUOLE MISURARE OGGETTIVAMENTE LA  
PERFORMANCE DELLA P.A. CREANDO:

1. L'INVALSI DELLA P.A. PER MISURARE PERIODICAMENTE E  
OGGETTIVAMENTE LA COMPETENZA DI TUTTI
2. I FUNZIONARI DELLA P.A.,
3. UN SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEI SINGOLI  
UFFICI, A TUTTI I LIVELLI, BASATA SU OBBIETTIVI DATI DA CHI HA  
LA RESPONSABILITÀ DI PORTARE DEI RISULTATI E FATTA DA  
VALUTATORI ANCHE ESTERNI E IMPARZIALI.

E PER LA CONFUSIONE LEGISLATIVA E NORMATIVA?

PROPONIAMO DI CREARE TESTI UNICI ABROGATIVI  
PER I PRINCIPALI SERVIZI CHE LA P.A. DEVE DARE AL CITTADINO  
E ALLE IMPRESE.

PROPONIAMO DI PARTIRE DA 6 AMBITI: AMBIENTE, AVVIO DI IMPRESA,  
EDILIZIA, FISCO, LAVORO, SANITÀ.

QUESTI TESTI UNICI DOVRANNO ESPlicitARE CHIARAMENTE TUTTE LE  
REGOLE E LE NORME CHE SI RITENGONO FUNZIONALI E ABROGARE  
ESPlicitAMENTE TUTTO CIÒ CHE NON È CONTENUTO NEL TESTO  
UNICO.

MA IN QUESTO RAPPORTO C'È MOLTO DI PIÙ ...

# Introduzione

# Gli attori della ricerca: il Comitato Guida e il Gruppo di lavoro The European House - Ambrosetti

---

Questo rapporto riassume i risultati dello studio “La P.A. da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese”. Il lavoro è stato indirizzato da un Comitato Guida composto da membri di Ambrosetti Club.

Sono membri del Comitato Guida i Vertici delle seguenti società:

- 2I RETE GAS SERVIZI
- 3M ITALIA
- A. AGRATI
- A2A
- ABB
- ABBVIE
- ACEA
- ACETIFICIO MARCELLO DE NIGRIS
- ACQUIRENTE UNICO
- ADIENT ITALY
- **AEREA**
- AGEDI - AGENCE EUROPEENNE DE DIFFUSION IMMOBILIARE
- ALESSI
- ALGEBRIS
- ALLIANZ BANK FINANCIAL ADVISORS
- ALSTOM FERROVIARIA
- ALTRAN ITALIA
- AMGEN
- AMUNDI SGR
- ANGELANTONI INDUSTRIE
- ANKOR ENERGY GROUP
- APAX PARTNERS
- AREA SCIENCE PARK TRIESTE - CONSORZIO PER L'AREA DI RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA DI TRIESTE
- ARERA AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE
- ARPER
- ASJA AMBIENTE ITALIA
- ASSICURAZIONI GENERALI
- ASSOBIOTEC
- ASTRAZENECA
- ATOS ITALIA
- **AVIVA ITALIA HOLDING**
- AXA ASSICURAZIONI
- AXPO ITALIA
- **BANCA 5**
- BANCA FININT
- BANCA IFIS
- **BANCA NAZIONALE DEL LAVORO**
- BANCA POPOLARE DI PUGLIA D BASILICATA
- BANCA SELLA HOLDING
- BANCA SISTEMA
- BANCO SANTANDER
- BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH INTERNATIONAL
- BARCLAYS BANK IRELAND
- BASF ITALIA
- BAYER
- BELVEDERE
- BONFIGLIOLI RIDUTTORI
- BREMBO
- BRIDGESTONE TECHNICAL CENTER EUROPE
- BROS MANIFATTURE
- BUSINESS STRATEGIES
- **C.I.S.E. - CONFEDERAZIONE ITALIANA PER LO SVILUPPO ECONOMICO**
- C.L.N.
- C.V.A. COMPAGNIA VALDOSTANA DELLE ACQUE

- CA TECHNOLOGIES
- CANTONI ITC
- **CAPVIS GENERAL PARTNER V**
- CARETTI & ASSOCIATI
- CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
- CENTRALE DEL LATTE D'ITALIA
- **CENTROUFFICIO IN THE WORLD**
- CESARE FIORUCCI
- CHIESI FARMACEUTICI
- CINVEN
- CISCO SYSTEMS ITALY
- CITRIX SYSTEMS ITALY
- CO.MEC.
- CO.PRO.B. COOPERATIVA PRODUTTORI BIETICOLI
- COMPUGROUP MEDICAL HOLDING
- **CONAD**
- CONFEDERAZIONE NAZIONALE COLTIVATORI DIRETTI
- CONTINUUS-PROPERZI
- **CONVERGENZE**
- CRAI
- CRÉDIT AGRICOLE
- **CRÉDIT AGRICOLE CORPORATE & INVESTMENT BANK**
- DAIICHI SANKYO ITALIA
- DATA MANAGEMENT HUMAN RESOURCE MANAGEMENT
- DAY SPA - GRUPPO UP
- DEDAGROUP
- DELL'ORTO
- DEUTSCHE BANK
- DGA S.R.L.
- DHL SUPPLY CHAIN (ITALY)
- DIRECTA PLUS ITALIA
- DOBANK
- DOLCELATTE
- EDELWEISS ENERGIA
- EDENRED ITALIA
- EGEA ENTE GESTIONE ENERGIA E AMBIENTE
- ELECTRO POWER SYSTEMS
- ELECTROLUX ITALIA
- ELETTRONICA
- **ELIOR RISTORAZIONE**
- ELMA
- **EMMECAPITAL**
- ENEL
- ENGIE ITALIA
- ENI
- ESSECO
- EUR
- EUROITALIA
- EUSTEMA
- EVOLVE CONSORZIO STABILE
- FACEBOOK ITALY
- FACILITYLIVE OPCO
- FAINPLAST
- **FALCK**
- FAPER GROUP
- FASTER
- FEDERFARMA LOMBARDIA
- FERRING ITALIA
- FERROVIE DELLO STATO ITALIANE
- FERROVIE NORD MILANO
- FERSOVERE
- FIAT
- FIELDFISHER ITALY
- FIMER
- FINMASI
- FINTERMICA 2
- FONDAZIONE SICILIA
- FONTANA FINANZIARIA
- FRATELLI COSULICH
- FUJITSU TECHNOLOGY SOLUTIONS
- GAMENET
- GESCO - GRUPPO AMADORI
- GHELFI ONDULATI
- GIOCHI PREZIOSI
- GOOGLE CLOUD ITALY
- GRASTIM
- GROUPM
- GRUPPO LOCCIONI
- GRUPPO MUTUIONLINE
- GSN - GRUPPO BATTISTOLLI
- H2H
- **HEWLETT PACKARD ENTERPRISE ITALY**
- HITACHI EUROPE
- HSBC FRANCE
- I-REPUTO
- ICCREA HOLDING
- IMR - INDUSTRIALESUD
- **INFOCERT**
- ING BANK
- INTERTEK ITALIA
- INTESA SANPAOLO
- IREN
- IRIS CERAMICA
- ISA
- ISTA ITALIA
- ISTITUTO DI VIGILANZA DELL'URBE
- ITALCANDITI
- ITALPREZIOSI
- LILLO
- LUIGI LAVAZZA
- MAGAZZINI GABRIELLI
- MANITALIDEA
- MANNI GROUP
- MARCHESI ANTINORI
- MARFIN
- MASTERCARD EUROPE
- MATTEL SOUTH EUROPE
- **MAX ITALIA**
- **MEDSPA**
- MEP MACCHINE ELETTRONICHE PIEGATRICI
- MERCURY PAYMENT SERVICES
- MILANO SERRAVALLE -

- |                           |                             |                         |
|---------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| MILANO TANGENZIALI        | • SAES GETTERS              | • SPARKASSE - CASSA DI  |
| • MONIER                  | • SAF AUTOSERVIZI F.V.G.    | RISPARMIO DI BOLZANO    |
| • MP FILTRI               | • SAIPEM                    | • STAMET                |
| • NET INSURANCE           | • SAN POLO LAMIERE          | • STUDIO LEGALE DELFINO |
| • <b>NETWORK CONTACTS</b> | • SANOFI                    | E ASSOCIATI WILLKIE     |
| • NEXI                    | • SAP ITALIA                | FARR & GALLAGHER        |
| • NTT DATA ITALIA         | • SARAS                     | • TERNA                 |
| • OLIMPIA AGENCY          | • SCHNEIDER ELECTRIC        | • TERNIENERGIA          |
| • OPENJOBMETIS            | SYSTEMS ITALIA              | • TOYOTA MATERIAL       |
| • ORPEA ITALIA            | • SCHRODERS ITALY           | HANDLING ITALIA         |
| • ORRICK, HERRINGTON &    | • SEA - SOCIETA' PER AZIONI | • TRATOS CAVI           |
| SUTCLIFFE                 | ESERCIZI AEROPORTUALI       | • UNICREDIT             |
| • PARMALAT                | • SEGESTA                   | • UNISALUTE             |
| • PELLICONI & C.          | • SELTA                     | • UVET GBT              |
| • PFIZER ITALIA           | • SERENA GROUP              | • VALAGRO               |
| • PHILIP MORRIS ITALIA    | • SERENITY                  | • VALUE ITALY SGR       |
| • PHILIPS                 | • SIA                       | • VENTURA               |
| • <b>PLT ENERGIA</b>      | • SIEMENS                   | • VITALE & Co.          |
| • <b>POSTE ITALIANE</b>   | • SIMEST                    | • VITALI                |
| • PRINCIPIA SGR           | • SIRA GROUP                | • VITTORIA INDUSTRIES   |
| • QUALCOMM EUROPE         | • SISAL GROUP               | • WARRANT HUB           |
| • RADICI PARTECIPAZIONI   | • SISTEMI E SERVIZI         | • WEBASTO               |
| • RANDSTAD ITALIA         | INNOVATIVI                  | • WHIRLPOOL R&D         |
| • REKEEP                  | • SNAM                      | • WPP HOLDING ITALY     |
| • RINA                    | • SOPRA STERIA GROUP        | • ZOBELE HOLDING        |
| • SAB ORTOFRUTTA          | • SPAL AUTOMOTIVE           |                         |

La ricerca si è avvalsa del contributo di Roberto Maroni, già Presidente di Regione Lombardia (dal 2013 al 2018), già Segretario Federale della Lega Nord; già Ministro dell'Interno nei governi Berlusconi I e IV; già Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali nei governi Berlusconi II e III.

La ricerca ha inoltre beneficiato del contributo di:

- Esko Aho, già Primo Ministro della Finlandia;
- Luca Attias, Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale;
- Renato Brunetta, Deputato, già Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Professore ordinario di Politica economica e finanziaria, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata";

- Raffaele Cantone, già Presidente dell'A.N.AC.;
- Lorenzo Casini, Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Scuola IMT Alti Studi di Lucca;
- Roberta Cocco, Assessore alla Trasformazione Digitale, Comune di Milano;
- Vittorio Colao, già CEO, Vodafone Group;
- Alberto De Angelis, Vice Direttore Generale, BNL;
- Alfonso Fuggetta, CEO e Direttore Scientifico, Cefriel;
- Luciana Lamorgese, già Prefetto di Milano;
- Christian Malangone; Direttore Generale, Comune di Milano;
- Carlo Nordio; già Magistrato e Procuratore aggiunto di Venezia;
- Giuseppe Procaccini, già Capo di Gabinetto, Ministero dell'Interno;
- Oscar Sovani, Dirigente Struttura Semplificazione e Digitalizzazione, Direzione Centrale Programmazione, Finanza e Controllo di Gestione, Regione Lombardia;
- Pierattilio Superti, Direttore Area di Funzione specialistica Programmazione e Relazioni Esterne, Regione Lombardia;
- Luisa Torchia, Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università Roma Tre.

Lo studio è stato curato dal Gruppo di Lavoro The European House - Ambrosetti composto da Valerio De Molli, Paolo Borzatta, Silvia Lovati, Matteo Zaupa, Diego Begnozzi, Andrea Merli e Filippo Malinverno.



# Le ricerche di Ambrosetti Club sul Sistema Paese

---

II

Ambrosetti Club, nato nel 1999 e riservato ai massimi responsabili di gruppi ed imprese nazionali e multinazionali operanti in Italia (oggi conta più di 350 membri), persegue diversi scopi, tra cui contribuire al progresso civile ed economico dell'Italia in un'epoca di competizione globale.

Da alcuni anni il Club ha avviato un percorso di riflessione sul Sistema Paese con l'obiettivo di:

- Analizzare e interpretare secondo una prospettiva strategico-competitiva i tratti distintivi che caratterizzano il mondo contemporaneo.
- Declinare sulla realtà italiana tali elementi per capire i nodi strutturali per la crescita del Paese.
- Proporre azioni e correttivi per accrescere il livello di attrattività e di sviluppo dell'Italia.

Con questi obiettivi sono state realizzate nel tempo diverse ricerche che hanno alimentato il dibattito politico e indicato linee d'azione ai decisori pubblici; a titolo di esempio, tra le recenti, si ricordano:

- *La burocrazia nel nostro Paese: una sfida strategica per la competitività dell'Italia* (2012);
- *“Crescita, lavoro e sviluppo: le priorità per la ripresa dell'Italia”* (2013);
- *Il ruolo di una efficace politica industriale per la competitività del nostro Sistema Paese* (2014);
- *“Finanza per la Crescita”* (2015);

- *“Come cambiare il Sistema Giudiziario e come contrastare la corruzione per migliorare la competitività dell’Italia”* (2015, 2016, 2017, 2018);
- *“Tecnologia e Lavoro. Governare il cambiamento”* (2017);
- *”Obiettivo Crescita. Cosa possono fare le imprese e lo Stato per tornare a far crescere l’Italia”* (2018);
- *“La fine del Quantitative Easing in Europa e impatti sull’Italia”* (2018);

Ciascuna ricerca di Ambrosetti Club si contraddistingue per:

- L’approccio concreto, fornendo una fotografia di alto livello della situazione analizzata e – soprattutto – affrontando il “che fare” in maniera pragmatica e con proposte immediatamente implementabili.
- La prospettiva di sistema, tenendo conto di tutti gli aspetti e le interrelazioni che caratterizzano ogni realtà territoriale.
- L’apertura sul mondo, indagando percorsi eccellenti di sviluppo e buone pratiche da cui trarre ispirazione per il contesto italiano.

Le ricerche Ambrosetti Club intendono dare un contributo fattivo e costruttivo al dibattito per il miglioramento del Sistema Italia.

### III

## Perché questa ricerca

---

Questo studio si inserisce all'interno del quadro concettuale e di soluzioni individuate nei lavori di Ambrosetti Club e nel patrimonio di conoscenza sviluppato nell'ambito delle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti<sup>1</sup>.

Questo studio, con titolo **“La P.A. da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese”**, affronta la questione della burocrazia nel Paese partendo dall'analisi dei principali problemi attuali e dei nodi di lungo periodo che affliggono la Pubblica Amministrazione in Italia, i servizi pubblici e la relazione tra la macchina dello Stato e le imprese e i cittadini, per individuare delle proposte concrete e fattibili che, se realizzate nella loro interezza, possono ridare slancio alla P.A. italiana e sburocratizzare il Paese.

Gli obiettivi dello studio sono i seguenti:

- Indagare il problema dell'eccessiva burocratizzazione e complessità della macchina statale italiana, unitamente ai suoi impatti sulla società e sull'economia;
- Identificare le maggiori aree di criticità, le priorità d'azione e le leve di cambiamento, anche attraverso l'analisi dei casi di successo e di fallimento associati a iniziative di riforma già poste in essere o elaborate, volte alla sburocratizzazione e alla semplificazione dell'organizzazione statale, sia in Italia che all'estero;
- Elaborare proposte innovative, di impatto e realizzabili per la sburocratizzazione e la semplificazione dell'Italia.

---

<sup>1</sup> Si ricorda tra queste la “Lettera Club” che periodicamente affronta temi rilevanti per le imprese e i sistemi territoriali nell'epoca contemporanea. La “Lettera Club” è veicolata ai leader del Paese e raccoglie diagnosi, ipotesi e terapie che si distinguono per profondità di analisi e ampiezza di prospettive.

Il problema dell'eccessiva burocratizzazione del Paese e dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione nel suo complesso è considerato dai business leader e dai cittadini come uno dei principali, se non il principale, problema, che frena la crescita dell'Italia, la sua attrattività e la sua competitività internazionale.

Se la Pubblica Amministrazione è un elemento indispensabile per assicurare **creazione di valore e benessere** degli individui all'interno di uno Stato e quindi la realizzazione e il mantenimento di un ambiente economico favorevole alla crescita, questo in Italia oggi non si verifica.

Oggi, in Italia, l'inefficacia di una macchina pubblica complessa, non funzionale al processo economico e inefficiente è ormai eccessiva e rappresenta un elemento di sistema che ostacola sia le imprese che i cittadini, configurandosi come un vero e proprio "**peso aggiunto**" per il perseguimento degli obiettivi di benessere e sviluppo, individuali e collettivi. La razionalizzazione della macchina pubblica e la sburocratizzazione a tutti i livelli sono oggi indispensabili per il corretto funzionamento del Sistema Italia.

Per offrire un contributo fattivo e di impatto in un ambito di non facile comprensione e oggetto di interventi di riforma che proseguono da decenni, l'analisi ha sviluppato un **modello interpretativo della Pubblica Amministrazione**, che ne individua i principali nodi di lungo periodo, i problemi attuali e gli aspetti sintomatici ed emergenziali nella relazione della P.A. con cittadini e imprese.

Per fare ciò e partendo dalla consapevolezza dell'importante ruolo che una macchina dello Stato sana e virtuosa gioca all'interno di un Sistema Paese, la ricerca è partita da una mappatura della Pubblica Amministrazione in Italia e della sua organizzazione, da un'analisi delle performance della P.A. e da uno studio dei passati tentativi di semplificazione e sburocratizzazione dell'apparato pubblico.

Così facendo è stato possibile proporre un insieme articolato di interventi di breve, medio e lungo periodo, che devono intendersi come elementi di **un'unica terapia** cui è necessario che l'intero Paese aderisca, con decisione e in modo pieno e consapevole, per poter raggiungere l'obiettivo, verso cui tutte le forze politiche sembrano peraltro concordare, di una vera e duratura sburocratizzazione e semplificazione del Paese. In questo modo, la P.A. può veramente diventare un "**potenziale aiuto**" per la crescita del Paese.

**01**

**Casi di successo,  
eccellenze e falsi  
miti nella P.A.  
italiana**

## 1.1

# Il ruolo della P.A. come motore dello Stato e partner per cittadini e imprese

---

L'organizzazione dello Stato (o più in generale di un qualsiasi ente pubblico) in apparati dotati di specifici poteri che gestiscono l'amministrazione del territorio a vari livelli è un **elemento essenziale della società moderna**.

La cosiddetta burocrazia – “governo degli uffici” identificabile con il concetto di amministrazione pubblica – è andata sviluppandosi con la nascita degli Stati a partire dal XVI secolo. La creazione degli Stati-nazione rendeva infatti necessario un sistema organizzativo che permettesse di controllare e gestire lo sviluppo di attività politico-giuridiche, economiche e sociali aventi luogo entro i confini statali.

Si trattava di una funzione vitale che richiedeva un elevato grado di pervasività e influenza, andato incrementandosi man mano che le attività stesse dello Stato si moltiplicavano e includevano ambiti sempre più ampi della società.

Rispetto alle forme di amministrazione precedenti (ad esempio quelle feudali), la gestione burocratica dello Stato si rivela decisamente più **sofisticata e strutturata**, così da consentire ai diversi livelli dell'amministrazione di dividersi compiti, responsabilità e funzioni, garantendo il pieno rispetto di leggi e regolamenti realizzati dal legislatore.

La burocrazia è quindi sia uno strumento complesso che un elemento di fondamentale importanza: consente allo Stato di funzionare, lo pone nelle condizioni di erogare servizi di vario genere ai cittadini, in primis quelli relativi allo svolgimento di attività da parte dei privati, e di supportare la crescita delle imprese. **La sua presenza è quindi imprescindibile per**

**uno Stato moderno**, ma deve essere efficiente, dinamica e fungere da supporto e non da ostacolo per lo sviluppo di un Paese.

La Pubblica Amministrazione è indispensabile per assicurare la creazione di valore e di benessere degli individui, creando e mantenendo un ambiente economico favorevole alla crescita. In generale, gli enti che compongono la P.A. hanno il fondamentale compito di plasmare una realtà in cui i cittadini possano condurre agevolmente, liberamente e nel modo più agile possibile le proprie attività, rendendo gli adempimenti imposti dalle norme agevoli. In breve, ciò si traduce in risparmi di tempo e di risorse che rendono più efficace l'operato dei privati e più solido il successo delle imprese, e al tempo stesso assicurano il raggiungimento di un obiettivo collettivo e una maggiore equità e coesione sociale.

Più un'amministrazione è efficiente e ben organizzata, migliori saranno i servizi e più efficace e agile sarà il contributo dei privati alla crescita economica.

Quando invece l'amministrazione è inefficiente, ovvero quando l'ingranaggio di funzionamento dello Stato si inceppa, è l'intero sistema socioeconomico a pagarne le **conseguenze in termini di irrigidimento e perdita di competitività**. È qui che si rende quindi necessaria un'opera di "sburocratizzazione", ossia di **semplificazione e razionalizzazione** degli enti pubblici esistenti e delle competenze e poteri a loro assegnati.

Nel corso del Novecento si è avuto un crescente intervento dello Stato nell'economia e nella società, sia nei Paesi capitalisti – interessati da sempre più sofisticate politiche di welfare – che in quelli socialisti, dove il ruolo degli attori privati viene tradizionalmente ridotto al minimo per lasciare spazio al potere pubblico centralizzato. In entrambi i casi, le dimensioni dell'amministrazione pubblica sono aumentate in modo considerevole, creando talvolta inefficienze.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La relazione diretta e indiretta tra efficienza della P.A. e crescita economica è indagata, sotto il profilo quantitativo, nel Capitolo 4 del presente rapporto.



L'Italia non è rimasta immune a tali cambiamenti. Sin dall'unità nazionale, il Paese ha infatti conosciuto un graduale aumento di importanza dei suoi apparati amministrativi, inizialmente costituiti sul modello piemontese per erogare servizi di base e successivamente ampliati in entità e competenze. Il tutto attraverso un **processo di espansione della burocrazia** italiana che di fatto non è terminato fino agli anni Novanta, periodo in cui prendono corpo le prime forme di privatizzazione di alcuni servizi pubblici e le riforme strutturali più incisive, come la riforma Cassese (1993) e la riforma Bassanini (1997).

Le riforme hanno infatti tentato di far fronte ad una burocrazia nazionale che, seppur investita di funzioni di rilevanza cruciale, a partire dal primo dopoguerra ha acquisito sempre più influenza nello Stato ed è stata soggetta ad una cristallizzazione continua di poteri e competenze, ponendo seri ostacoli normativi e operativi alla crescita dell'Italia. Una tendenza, questa, che è stata contrastata, con alterne fortune, da vari Ministri della Pubblica Amministrazione tramite interventi nel segno della semplificazione e dello snellimento della macchina burocratica.<sup>2</sup>

Come si vedrà, tali interventi hanno cercato di rendere più produttivo e funzionale l'apparato burocratico, puntando però spesso su **misure non strutturali e di breve periodo**, che hanno un'incidenza limitata e non rimuovono le vere criticità della P.A. italiana.

---

<sup>2</sup> Oltre ai due già citati, si considerino le riforme Frattini (2001) Brunetta (2009) e Madia (2017) nonché la riforma Bongiorno attualmente in fase di implementazione.

# I casi di successo e le eccellenze della P.A. italiana

---

## 1.2

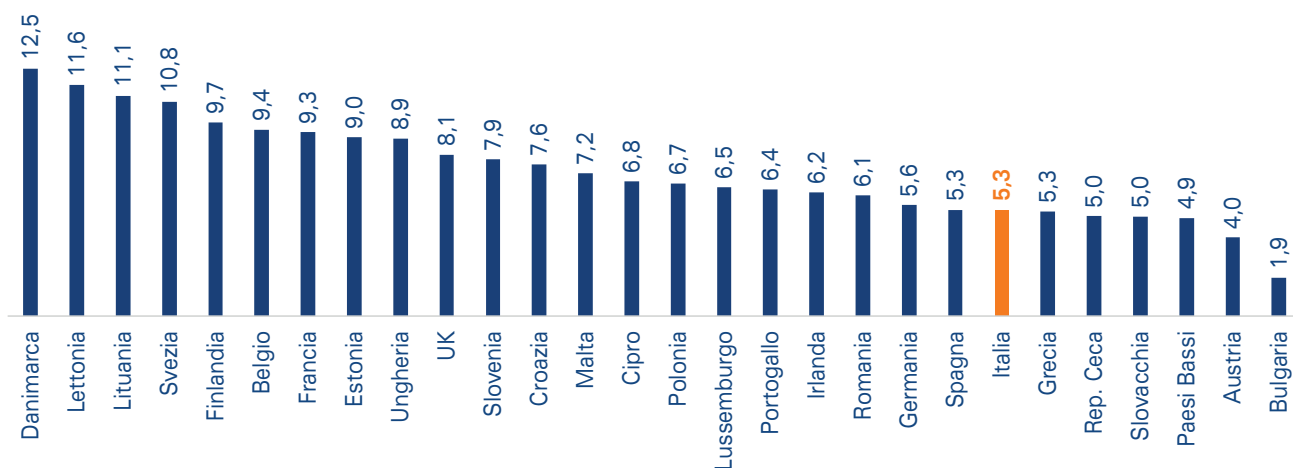
L'Amministrazione Pubblica italiana non è, al contrario della percezione diffusa, un'entità assolutamente negativa e nociva. In diversi ambiti, dalla sanità alla digitalizzazione, dalla riforma del mercato del lavoro all'elaborazione di una strategia per il Paese, le amministrazioni centrali, regionali o locali italiane hanno spesso introdotto **strumenti di indubbio valore** per tutelare gli interessi della collettività, e sono un elemento indispensabile per garantire il quotidiano funzionamento dello Stato, l'erogazione di servizi di qualità, il mantenimento della coesione sociale e il progresso economico del sistema.

Quando si parla di Pubblica Amministrazione italiana, non solo se ne ignorano i casi di successo, ma se ne evidenziano i tratti più negativi. Occorre fare chiarezza e riportare il dibattito sulla P.A. in Italia all'interno di una dimensione fattuale, **smascherando i "falsi miti"** che impediscono di comprendere quanto di buono realizzato dalla P.A. nazionale. Solo così sarà possibile focalizzarsi sulle reali problematiche e sui cantieri prioritari di intervento.

Innanzitutto, la percezione comunemente diffusa è che la P.A. italiana sia un apparato di dimensioni eccessive, dotato di un corpo dipendenti troppo numeroso ed eccessivamente retribuito. Anche per questo motivo, la quasi totalità delle riforme della P.A. si è concentrata sui dipendenti pubblici, spesso additati come "fannulloni" o, peggio, introducendo un deleterio blocco del turnover che, non agendo sui reali problemi della P.A. italiana, ne ha aggravato l'entità.

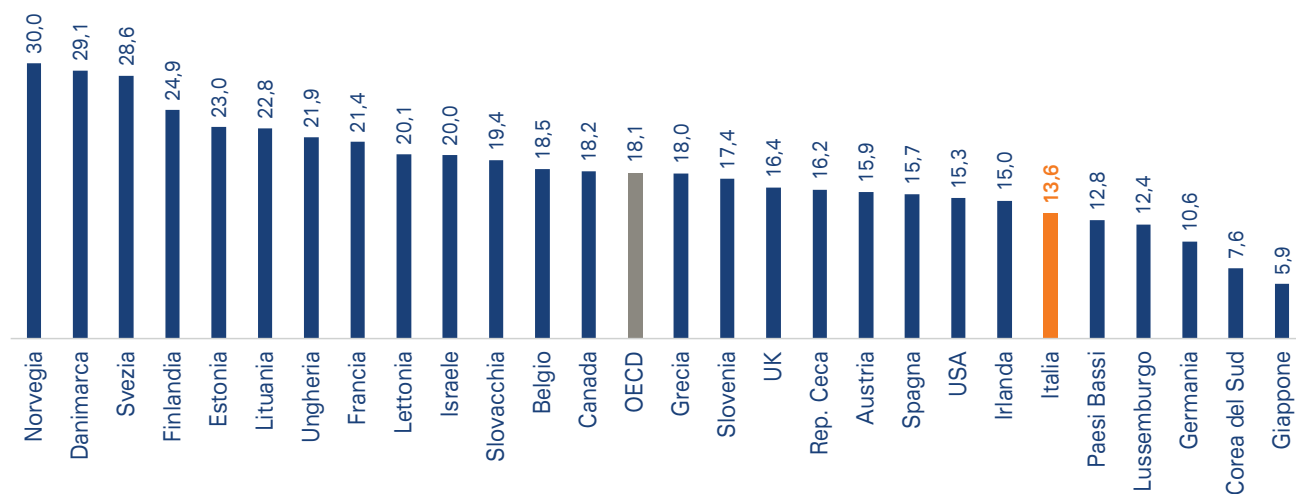
I dati dimostrano che si tratta di un falso mito: i dipendenti pubblici in Italia sono proporzionalmente inferiori rispetto agli altri Paesi europei in rapporto alla popolazione totale. Con **solo il 5,3% di dipendenti pubblici** in rapporto alla popola-

zione nazionale, il Paese si colloca in fondo alla classifica europea, davanti a Grecia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Paesi Bassi, Austria e Bulgaria. Germania e Spagna hanno una dimensione simile alla nostra, mentre la Francia ha una proporzione quasi doppia rispetto all'Italia.



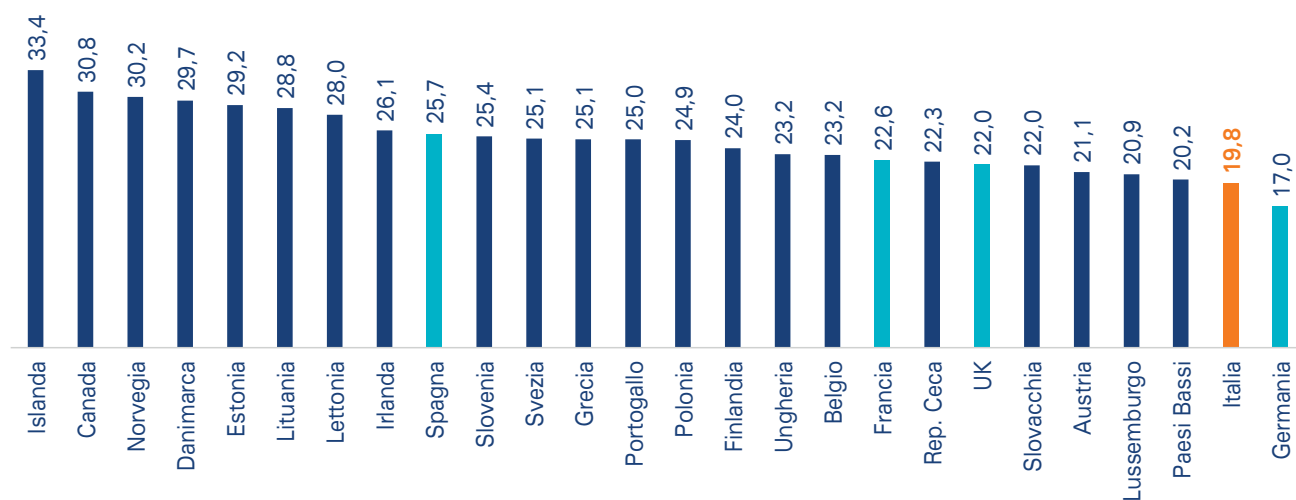
**Figura 1.1 |**  
 Dipendenti pubblici su popolazione totale (percentuale), 2017.  
 Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea ed Eurostat, 2019.

Sostituendo il totale degli occupati alla popolazione, l'evidenza non cambia: l'Italia è in linea con altri competitor e con la media europea, e ha un numero di dipendenti pubblici sul totale degli occupati molto minore rispetto alla Francia.



I dipendenti della Pubblica Amministrazione italiana non sono neppure pagati eccessivamente. **In termini di incidenza sulla spesa totale della P.A. italiana, il costo dei dipendenti vale solamente il 19,8%.** Soltanto in Germania l'incidenza è di poco inferiore.

**Figura 1.2 |** Dipendenti pubblici su totale occupati (percentuale), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, OECD ed Eurostat, 2019.



**Figura 1.3 |** Costo del personale sul totale della spesa della P.A. (percentuale), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD, 2019.

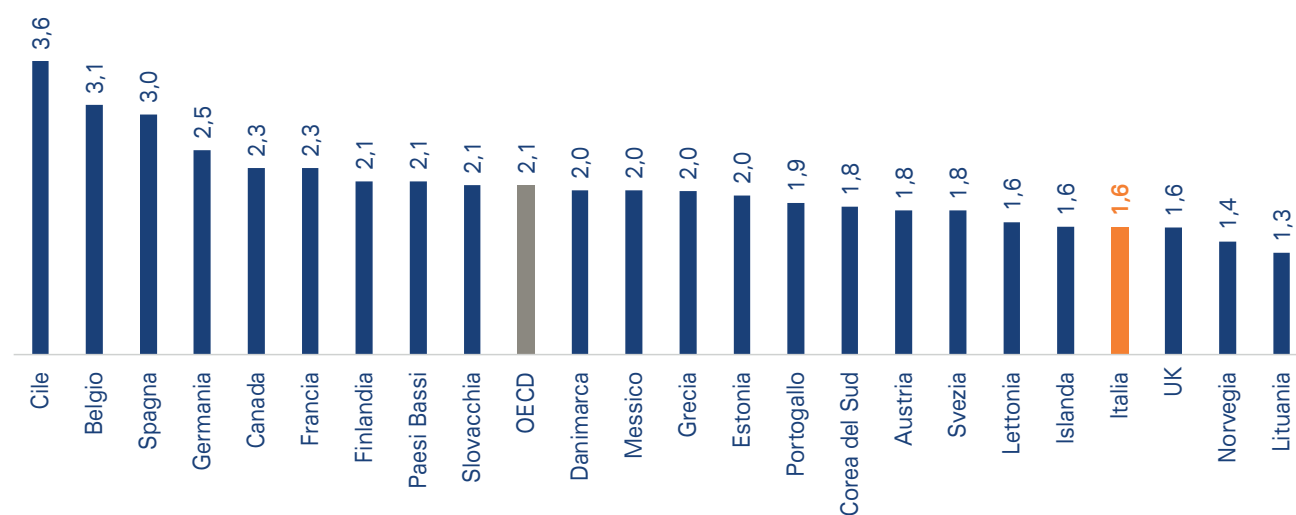
**Figura 1.4 |**  
**Dettaglio della spesa**  
**della P.A. (divisione**  
**percentuale del totale),**  
 2017. *Elaborazione*  
*The European House*  
 - Ambrosetti su dati  
 OECD, 2019.

Questa evidenza sfa il luogo comune secondo cui il personale pubblico in Italia percepisce stipendi ben al di sopra della media europea. Anche se si prendono in considerazione **le sole spese di funzionamento della P.A., il posizionamento dell'Italia in Unione Europea non varia** e il costo dei dipendenti pubblici risulta allineato con quello degli altri Paesi UE.



**Figura 1.5 |**  
**Costo del personale**  
**sul totale delle spese**  
**di funzionamento della**  
**P.A., (percentuale),**  
 2017. *Elaborazione*  
*The European House*  
 - Ambrosetti su dati  
 OECD, 2019.

Lo stesso si può dire analizzando gli stipendi dei quadri apicali della Pubblica Amministrazione dei Paesi avanzati in rapporto al PIL pro capite: anche qui, **il salario percepito dai dirigenti italiani risulta inferiore a quello della maggior parte dei Paesi OECD<sup>3</sup>**, ad eccezione di Regno Unito, Norvegia e Lituania.



Il fatto che i dati smentiscano i principali luoghi comuni circa la P.A. impone una riflessione sull'approccio stesso alla riforma della burocrazia italiana, che pure soffre oggi di problemi e criticità che devono essere affrontati. Negli ultimi anni, infatti, le riforme si sono concentrate eccessivamente sulla riduzione dei costi e del personale pubblico, principalmente a causa della crisi finanziaria e delle restrizioni di politica fiscale messe in campo dai Governi europei, incluso quello italiano, per evitare eccessivi scompensi di bilancio.

Queste politiche hanno però avuto ricadute negative sulla qualità di un apparato pubblico già fortemente penalizzato dall'adozione di pratiche e processi inefficienti, senza affrontare quelli che sono **i veri nodi da risolvere**. Per fare questo con successo è necessario focalizzarsi sulle performance, sull'efficienza e sull'efficacia della Pubblica Amministrazione, dei suoi dipendenti e dei suoi servizi, anche valorizzando le molte eccellenze che caratterizzano la P.A. italiana.

**Figura 1.6 |** Stipendio di un dirigente della P.A. in rapporto al PIL pro capite, (rapporto), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD, 2019.

<sup>3</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

Tra i casi di successo, la **trasformazione digitale vede l'Italia all'avanguardia in molti ambiti**. Nonostante l'Italia figuri tra gli ultimi Paesi europei per livello di digitalizzazione della popolazione<sup>4</sup> e, a livello di governance, tale processo venga gestito da un'apposita agenzia dotata di risorse finanziarie e umane insufficienti<sup>5</sup>, l'Italia è all'avanguardia in Unione Europea per quanto riguarda alcuni servizi digitali, su tutti la **Fatturazione Elettronica**, resa obbligatoria – nella sua versione B2B – dal gennaio 2019 (per un periodo transitorio terminato il 1° luglio).

Nonostante i disagi, per lo più tecnici e operativi, **l'Italia è oggi il Paese con la normativa in materia più avanzata d'Europa**: è, infatti, l'unico dell'UE-28 in cui la Fatturazione Elettronica è obbligatoria sia per i trasferimenti tra privati e Pubblica Amministrazione (B2G) che per quelli tra privati (B2B).

Questo fa dell'Italia il precursore assoluto dell'adozione di un tassello fondamentale del Mercato Unico Digitale europeo, attualmente in fase di implementazione.

Nei primi sei mesi di utilizzo, da gennaio a giugno 2019, sono state emesse ben 916 milioni di fatture elettroniche, per un importo totale di 16,14 miliardi di Euro e oltre 3,3 milioni di soggetti coinvolti<sup>6</sup>: questo dato indica come la nuova misura, che vede l'Italia nettamente in anticipo rispetto ai competitor europei, sia non solo uno strumento efficace contro l'evasione fiscale, ma anche un mezzo adeguato a snellire processi di pagamenti altrimenti lunghi e macchinosi.

L'app per l'erogazione del bonus cultura utilizzabile da tutti i diciottenni – denominata “**18app**” – è invece un caso di misura digitale “by design”, ovvero progettata sin dall'origine come

---

4 Secondo il DESI Index della Commissione Europea, l'Italia è quartultima in UE, davanti soltanto a Romania, Grecia e Bulgaria (Commissione Europea, 2019). Il Paese ricopre questa posizione in tutti e cinque gli indicatori: connettività, capitale umano, uso di internet, integrazione e tecnologia digitale, servizi pubblici digitali.

5 L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), creata nel 2012 ma promotrice di un vero Piano per la Trasformazione Digitale soltanto nel 2017, sconta le norme rigide e obsolete del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e risorse finanziarie e umane insufficienti: 96 impiegati contro gli oltre 850 dello UK Government Digital Service (AgID, 2018).

6 Fonte: Agenzia delle Entrate, 2019.

servizio digitale e non come semplice trasposizione di un servizio analogico (“by opportunity”), rivolta ad un’utenza specifica già abituata all’utilizzo di strumenti digitali.

Il successo di 18app è stato fin da subito evidente, tanto che, nella prima edizione (2016-17), circa 600mila studenti hanno speso più di €163 milioni grazie al bonus. L’80% della cifra è stata spesa in libri: €132 milioni, ossia circa il 5% del fatturato dell’intero comparto editoriale italiano.<sup>7</sup>

L’iniziativa è stata introdotta con un fine ben preciso, ossia fornire un servizio di valore e totalmente digitalizzato ad una fascia di popolazione, quella dei giovani adulti, già fortemente interessata da un elevato livello di alfabetizzazione digitale. Si tratta, pertanto, di un provvedimento pensato e realizzato per cittadini già in possesso delle competenze per usufruirne e, anzi, sempre più avvezzi ai mezzi digitali in ogni sfera della vita quotidiana. Un caso di successo peraltro replicato anche in Francia, dove il Governo ha di recente lanciato la app “Pass Culture”, modellata proprio sull’esempio della “18app” italiana.

Lanciata nel 2014 e profondamente riformata a partire dal 2017, **PagoPA** è un altro elemento di eccellenza della digitalizzazione italiana. PagoPA consente infatti ai cittadini e alle imprese di saldare i propri debiti con la Pubblica Amministrazione direttamente online, e a quest’ultima di gestire i flussi dei pagamenti in modo centralizzato. Ne consegue un notevole risparmio in termini di tempi e costi per tutti i soggetti coinvolti, integrato da una migliore precisione e sicurezza delle operazioni di trasferimento di denaro.

Anche in questo caso, i numeri mostrano un significativo successo della piattaforma in esame, consolidatosi nei primi mesi del 2019 grazie all’introduzione sinergica dell’obbligo di fatturazione elettronica. Se, infatti, nel maggio 2017 le P.A. aderenti al sistema erano 13.899, nel maggio 2019 il numero di enti coinvolti è salito a 17.542, corrispondenti a più del 75% degli enti pubblici presenti in Italia.

---

7 Fonte: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, 2018.



Allo stesso modo, la quantità di transazioni operate sulla piattaforma Nodo dei Pagamenti-SPC è cresciuta esponenzialmente: dalle 103.510 operate nel maggio 2016, si è arrivati alle ben 5.886.384 di maggio 2019<sup>8</sup>, per un valore totale incassato di 6,1 miliardi di Euro da ottobre 2015, mese di attivazione del servizio, e un **risparmio medio di 110 Euro annui per ogni cittadino e di 1,1 miliardi di Euro** per la P.A. nel suo complesso.

L'obiettivo è quello di raggiungere 150 milioni di transazioni stabilito per il 2020, soprattutto grazie agli obblighi relativi alla fatturazione elettronica B2B.

Infine, il **nuovo modello di interoperabilità** (API – Application Programming Interface) realizza l'infrastruttura portante del Sistema pubblico di Connettività promosso dall'AgID con uno strumento di pianificazione all'avanguardia per assicurare un coordinamento costante dell'intero sistema informativo della P.A. italiana. Basato su strumenti tecnologici che permettono agli enti pubblici di interagire agevolmente tra loro e con soggetti terzi, l'API consente la condivisione di dati e informazioni in modo rapido, completo ed efficace. Si tratta quindi di un intervento che va ad agire direttamente sulla struttura e sui processi della P.A. digitale, velocizzandone e snellendone l'azione e quindi aumentandone l'impatto positivo sull'attività d'impresa.

La Pubblica Amministrazione italiana eccelle anche per capacità di progettazione, qualità ed erogazione dei servizi anche in ambito **sanitario**. Basato sui principi inderogabili dell'universalità dell'assistenza sanitaria e della solidarietà fiscale in tema di finanziamento, il Sistema Sanitario Nazionale – pur essendo interessato da forti disparità regionali – è uno dei più avanzati d'Europa e del mondo, proprio perché garantisce l'equità di accesso ai servizi a tutti i cittadini, i quali hanno il diritto di richiedere prestazioni di medesima qualità (secondo i Livelli Essenziali di Assistenza, LEA) in tutte le Regioni del Paese.

---

8 Fonte: AgID, 2019.

Il fatto che, rispetto ad altre realtà europee e internazionali, tutti possano avere accesso, pressoché gratuitamente<sup>9</sup>, a servizi sanitari di qualità elevata è possibile solo grazie all'esistenza di una P.A. fortemente radicata e messa nelle condizioni di operare in sinergia con il privato e con il mondo della ricerca. **L'Italia è in cima alle classifiche europee per aspettativa di vita media e tasso di mortalità inevitabile:** se la prima si attesta sugli 82,7 anni (84,9 per le donne e 80,6 per gli uomini) contro una media continentale di 80,6, il secondo è tra i più bassi del continente (per le donne è 74,1 in Italia contro una media UE del 97,5, mentre per gli uomini il tasso italiano è 108,2 e la media UE 158,2)<sup>10</sup>.

Non solo, in Europa il **Sistema Sanitario Nazionale italiano è quello che offre ai cittadini, a proprio carico, la gamma di farmaci più vasta**, includendo, tra questi, medicine e preparati galenici per malattie croniche anche gravi. Inoltre, la qualità e la gestione degli interventi per trapianti d'organo sono tra le migliori, così come il servizio medico pediatrico, gratuito per tutti i bambini fino a 14 anni.

L'Italia è anche in cima alle classifiche mondiali ed europee rispettivamente per quanto riguarda l'efficienza del sistema sanitario, per cui è quarta dietro soltanto ad Hong Kong, Singapore e Spagna<sup>11</sup>, e per l'indice dello stato di salute, che la vede prima in Europa<sup>12</sup>.

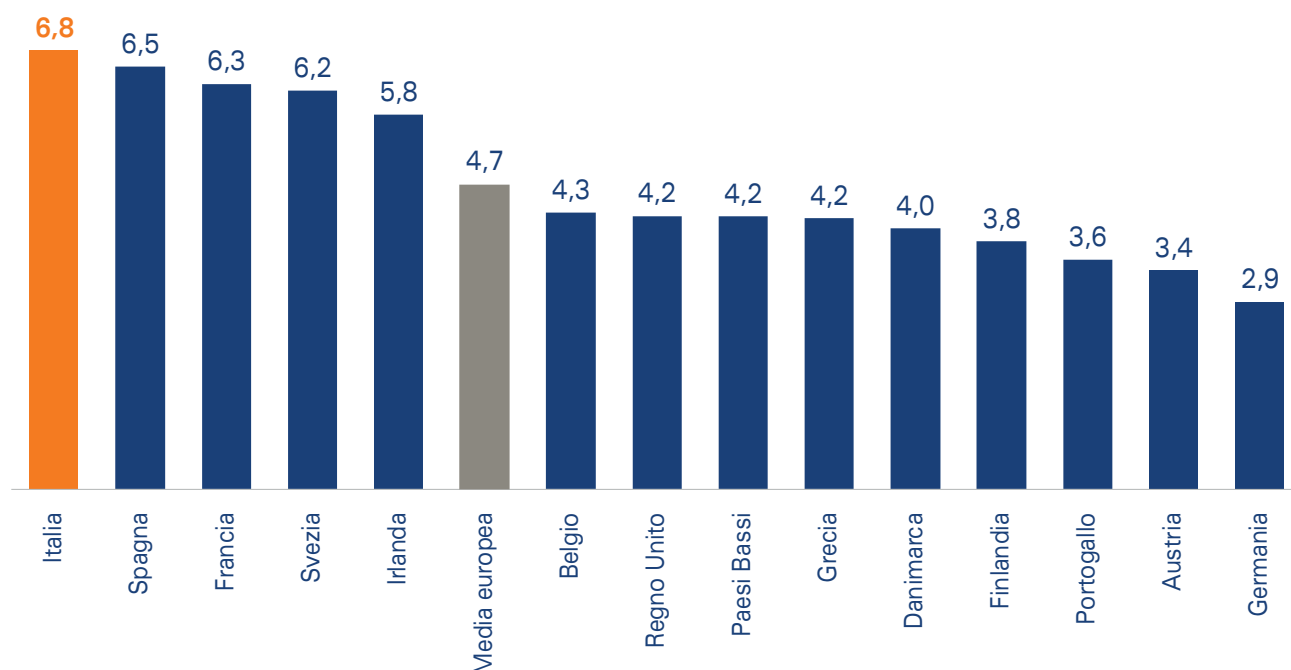
---

<sup>9</sup> Il 69% della spesa farmaceutica italiana è a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>10</sup> Fonte: Ministero della Salute, 2019.

<sup>11</sup> Fonte: Healthcare Efficiency Index, Bloomberg, 2018.

<sup>12</sup> Fonte: "Meridiano Sanità", The European House - Ambrosetti, 2018.

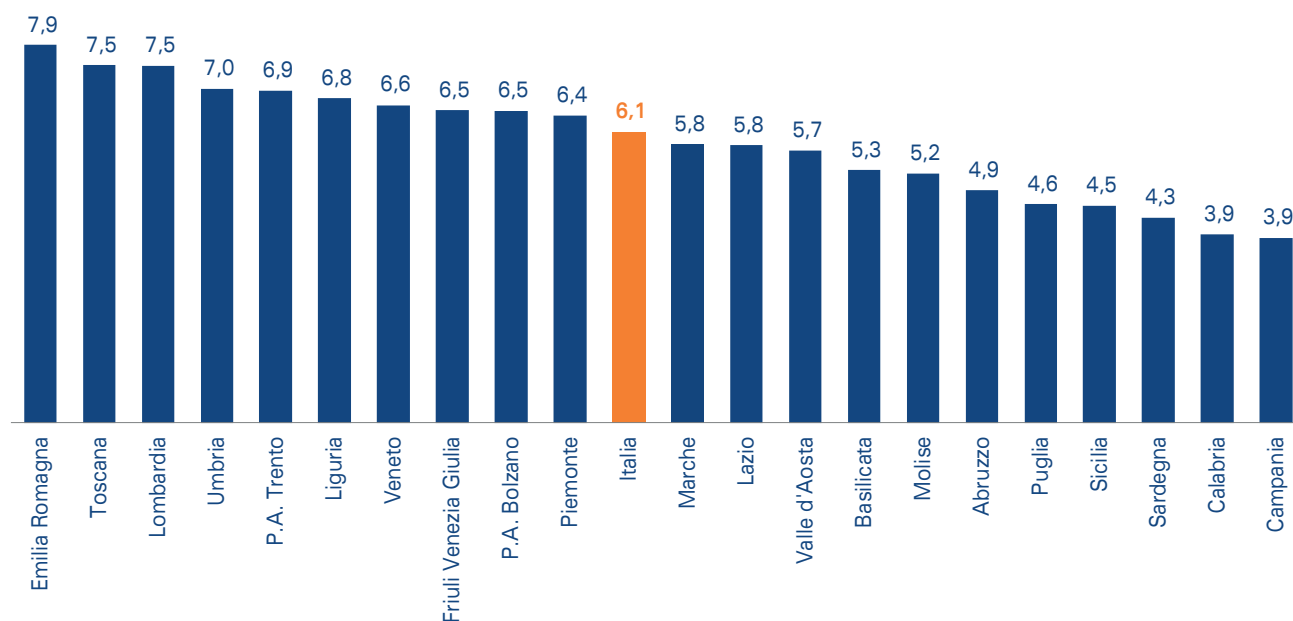


**Figura 1.7 |**  
**Indice dello Stato di Salute** (punteggio: 10 = migliore; 1 = peggiore), 2018.  
 Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Meridiano Sanità, 2019.

A livello regionale, la sanità lombarda è la più efficiente d’Italia, e si configura come un indiscusso modello di eccellenza. Nel 2017, rispetto a una media nazionale di risorse sottoscritte pari al 73,2% delle risorse disponibili, la Lombardia è una delle 10 Regioni d’Italia ad aver allocato il 100% delle risorse (mentre il Molise solo il 21,5%). La Lombardia è, inoltre, la Regione che utilizza meglio le proprie risorse economiche in campo sanitario, insieme alla Liguria<sup>13</sup>. Parimenti, la Lombardia compare tra le prime tre Regioni d’Italia per mantenimento dello Stato di salute<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Fonte: “Meridiano Sanità”, The European House - Ambrosetti, 2018.

<sup>14</sup> Indice che fornisce una valutazione in merito alla capacità dei sistemi di migliorare i risultati di salute raggiunti. L’indice analizza tre aree attraverso quattro KPI (efficacia delle cure, appropriatezza delle prescrizioni, delle prestazioni e dei ricoveri, degenza media in ospedale e qualità dell’offerta): 1. capacità di risposta ai bisogni di salute; 2. efficacia, efficienza e appropriatezza del sistema; 3. risorse economiche. Fonte: “Meridiano Sanità”, The European House - Ambrosetti, 2018.



Accanto alla capacità di progettazione ed erogazione dei servizi, per cui l'Italia eccelle in ambito digitale e sanitario, il Paese dimostra casi di successo anche nell'azione di supporto alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione.

Tra le eccellenze in questo settore, è da annoverare l'introduzione dei cosiddetti “**Angeli anti-burocrazia**” nella Regione Lombardia, un servizio attivato dalle autorità nel 2015 per supportare le imprese lombarde nella loro interazione con la Pubblica Amministrazione, locale e nazionale.

Accuratamente studiato per rispondere alla necessità di semplificazione dei rapporti fra P.A. e mondo privato, lo strumento si propone di affiancare gli imprenditori nel percorso di crescita delle loro attività in Lombardia, informandoli sugli adempimenti burocratici necessari per espandere il proprio business e supportandoli in caso di contenziosi con gli enti pubblici.

Poiché colma la distanza tra aziende e P.A., l'approccio utilizzato dalla Regione Lombardia in questo senso è un esempio virtuoso di come le autorità dovrebbero agire in presenza di una burocrazia eccessivamente macchinosa e non sempre capace di risolvere controversie con i privati, con il rischio che rallenta-

**Figura 1.8 |**  
**Indice di Mantenimento dello Stato di Salute**  
 (punteggio: 10 = migliore; 1 = peggiore), 2018.  
 Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD ed Eurostat, 2018.

menti e colli di bottiglia abbiano un impatto decisamente negativo sul prosieguo delle attività economiche sia del Paese che della Regione stessa.

Come visto in precedenza, infatti, la burocrazia, seppur fondamentale, diviene utile ai cittadini soltanto se propone strumenti e soluzioni semplici e immediate per aiutarli a condurre le proprie attività.

La duplice missione di affiancare le imprese nei confronti della P.A. e, al contempo, elaborare soluzioni innovative per semplificare e accelerare i processi amministrativi è un compito essenziale di cui le istituzioni debbono farsi carico. Tale compito risulta più facile se la stessa Pubblica Amministrazione si avvale di strumenti adeguati di pianificazione e visione strategica, come fatto recentemente da alcuni Ministeri italiani.

Pubblicato nella sua ultima versione nel 2015 dal Ministero della Difesa, il “**Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa**” è un caso esemplificativo di una P.A. capace di adottare una visione di lungo termine, spinta verso questa direzione da un contesto di forte internazionalizzazione – quello dell’appartenenza alla NATO<sup>15</sup> e alla PESCO<sup>16</sup> europea – che richiede elevati standard di efficienza in un ambito, quello militare, di importanza strategica per il Paese.

Il Libro Bianco della difesa è un documento programmatico che, illustrando le linee di indirizzo del Ministero in materia di politica di sicurezza, non soltanto stabilisce la struttura interna e le sue evoluzioni future in coerenza con le diverse esigenze operative, dimostrando così un’elaborata capacità di visione, ma delinea anche la direzione strategica verso cui lo Stato deve muoversi per migliorare i servizi di protezione dei cittadini. Il tutto stanziando, con grande precisione programmatica, le risorse adeguate in un’ottica di efficienza.

Sulle basi di questo documento è stato di recente approvato un disegno di legge (d.d.l. 2728, febbraio 2017) che riorganizza

---

<sup>15</sup> [North Atlantic Treaty Organization.](#)

<sup>16</sup> [Permanent Structured Cooperation.](#)

i vertici del Ministero, ne riforma la struttura e ne rivoluziona i modelli operativi, professionali e formativi per far fronte alle esigenze dettate dagli scenari geopolitici futuri.

Lo schema adottato dal Ministero della Difesa è dunque uno schema virtuoso che, sulla base di un'analisi di ampio respiro del contesto internazionale nel quale l'Italia si trova ad agire, individua priorità e obiettivi su di un orizzonte temporale di lungo periodo, stabilisce una strategia di riferimento indipendente dai cambiamenti di esecutivo e, soprattutto, predispone risorse consone al raggiungimento degli scopi individuati, venendo recepito dalla struttura e dall'organizzazione ministeriale.

Analogamente al Libro Bianco della Difesa, nel 2001 il Ministero del Lavoro ha pubblicato un documento strategico e di indirizzo per la riforma del mercato del lavoro in Italia.

Analizzando le prospettive occupazionali e le problematiche relative al contesto italiano, il **Libro Bianco sul mercato del lavoro** identifica gli strumenti e gli obiettivi necessari ad attuare un processo di riforma non soltanto profondo e incisivo, ma anche di lungo periodo, che modifichi cioè la struttura di tale mercato per aumentarne dinamicità e flessibilità.

Il Libro Bianco è un documento programmatico che beneficia del contributo di diversi attori, provenienti sia dal mondo politico che da quello tecnico-accademico integrando competenze multidisciplinari. Un risultato, questo, frutto di un dialogo produttivo e ben indirizzato tra Governo e personale tecnico della P.A., che dimostra essere una valida soluzione alla mancanza di visione e strategia.

Oltre a ciò, a dimostrazione del fatto che – se ben studiate e strutturate – le riforme possono essere attuate in breve tempo e con effetti immediati, il documento ha innescato **un processo legislativo che, in soli due anni, ha condotto all'approvazione di un'apposita legge delega**<sup>17</sup>. Tra le altre modifiche, la norma ha introdotto nuove tipologie di contratto (tra cui

---

<sup>17</sup> La legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, nota come “legge Biagi”, fu attuata con decreto legislativo nel settembre 2003, n. 276, entrando in vigore nel mese successivo.

il co.co.pro., l'apprendistato, il lavoro intermittente, il contratto a progetto e il lavoro occasionale) con l'intento di far fronte ad una legislazione in materia troppo rigida e non al passo con i cambiamenti in atto nel mondo del lavoro italiano, europeo ed internazionale.

Il fine ultimo era quello di evitare che l'eccessiva rigidità del sistema conducesse ad effetti negativi quali l'aumento della disoccupazione, la riduzione delle tutele dei lavoratori e l'avvio di una liberalizzazione incontrollata del mercato: fenomeni che, invece, il provvedimento si proponeva di **anticipare e regolamentare**, facilitando la mobilità dei lavoratori in entrata e in uscita senza impedimenti gravosi a carico dei datori.

**Visione e progettazione sono dunque fondamentali per una Pubblica Amministrazione efficiente**, che è a sua volta indispensabile per il funzionamento dello Stato, l'erogazione di servizi e il successo delle imprese lungo un percorso di crescita che interessi l'intero sistema Paese. A tal riguardo, nonostante l'impatto limitato delle riforme che hanno cercato di migliorarla e i "falsi miti" che la riguardano, la P.A. italiana non è priva di elementi di eccellenza da cui è necessario ripartire per affrontare in modo strutturale le maggiori criticità.

In sintesi:

- La burocrazia è un elemento chiave per il funzionamento e il successo di uno Stato, poiché permette alle autorità di erogare servizi e governare efficacemente le attività aventi luogo all'interno dei confini territoriali, garantendo al sistema equità, competitività e resilienza.
- In presenza di un apparato burocratico eccessivamente pervasivo, immobile e inefficiente, si rende necessaria un'opera di semplificazione del corpus amministrativo statale. Uno sforzo che l'Italia tenta di produrre, con risultati non sempre soddisfacenti, fin dagli anni Novanta.
- A frustrare i tentativi di riforma contribuisce l'esistenza di alcuni **falsi miti**, che hanno distratto l'attenzione e portato a focalizzare gli interventi in ambiti diversi da quelli che sono, oggi, i veri nodi da sciogliere per semplificare il Paese.
- Nonostante i numerosi problemi, la **P.A. italiana possiede elementi di eccellenza** che la pongono al vertice tra i suoi principali competitor europei. Da questi casi di successo occorre ripartire in termini di pianificazione, efficientamento del sistema, qualità del servizio e trasformazione digitale.



02

**Cosa non funziona  
oggi nella P.A. in  
Italia**

## 2.1

# La mappa della P.A. in Italia: reali dimensioni e complessità della “macchina pubblica” italiana

---

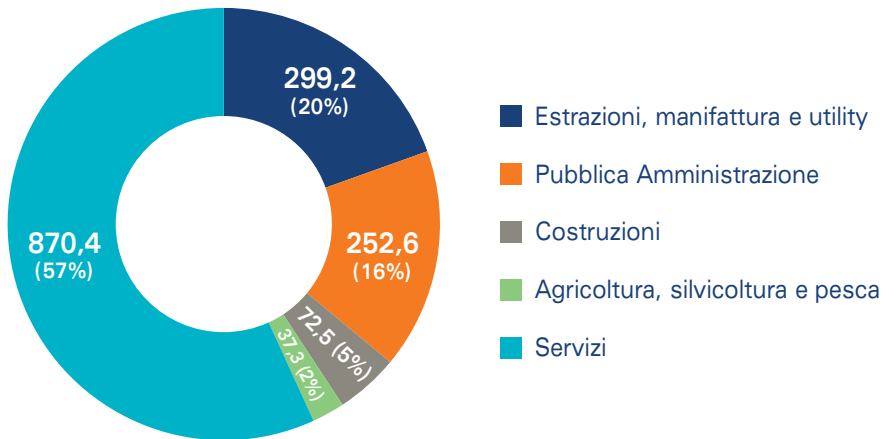
Per analizzare la Pubblica Amministrazione italiana e identificare le azioni prioritarie e più efficaci da implementare per semplificarla e sburocratizzarla è fondamentale partire da una precisa definizione di cosa si intende per P.A. e dalla consapevolezza di quali sono i suoi modelli di funzionamento. Non sarebbe possibile, altrimenti, individuare le aree critiche su cui è necessario intervenire e nemmeno valutare a posteriori le misure varate nel corso degli anni.

La Pubblica Amministrazione rappresenta innanzitutto un attore estremamente rilevante per il Paese. È il primo datore di lavoro in Italia, **occupando oltre 4,7 milioni di persone** (20,3% del totale nazionale). I primi tre comparti che impiegano più dipendenti pubblici sono la scuola (35%), il servizio sanitario nazionale (20%) e le Regioni ed autonomie locali (13%)<sup>1</sup>. A livello economico, invece, la P.A. genera **oltre il 16% del valore aggiunto italiano** (252,6 miliardi di Euro)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Basato sulla categorizzazione Conto annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>2</sup> Il valore della Pubblica Amministrazione è stato estrapolato dal comparto dei Servizi, secondo ripartizione Istat.



La “macchina pubblica”, oltre a rappresentare uno dei principali settori economici ed occupazionali del Paese, svolge una funzione fondamentale per la vita di cittadini ed imprese. Dalla Pubblica Amministrazione dipendono, in tutto o in parte, la tutela della salute pubblica, la difesa dello Stato e la sicurezza interna, oltre alla regolamentazione dei mercati e alla tutela dell’ambiente e del patrimonio storico-artistico italiano.

La P.A., per come è definita nell’oggetto del presente studio, è costituita dall’insieme degli enti ed organi pubblici che concorrono all’esercizio delle funzioni dello Stato o degli altri enti pubblici territoriali (Regioni, Città Metropolitane, Comuni, ecc.).

In totale, si contano **10.832 unità istituzionali**. Questo numero può variare marginalmente anche a distanza di poco tempo<sup>3</sup>, ma è rappresentativo della complessità della Pubblica Amministrazione.

Allo scopo di rendere un’immagine sintetica, esaustiva e chiara del perimetro della P.A. italiana e delle relazioni esistenti al suo interno, The European House - Ambrosetti ha realizzato

**Figura 2.1 |** Ripartizione del valore aggiunto dell’economia italiana per settori economici (valori in € mld e % sul totale), 2018. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2019*

3 Si pensi alle fusioni di Comuni: nel solo 2019 se ne sono verificate 31.

una Mappa della Pubblica Amministrazione che include Governo centrale, organi periferici, enti locali, enti amministrativi, di regolazione delle attività economiche e di fornitura di servizi ai cittadini. In allegato a questa ricerca è possibile consultare il documento completo in formato A3 (Allegato 1).

A partire dalla mappatura effettuata, gli enti che compongono la P.A. possono essere classificati per livello di azione sul territorio e per funzione ricoperta, risultando così suddivisi:

- **Organizzazione amministrativa diretta**, include enti e istituti che dipendono direttamente dallo Stato centrale. È divisa al suo interno tra:
  - Amministrazioni centrali, che includono tutte le strutture necessarie al funzionamento dello Stato centrale, come gli Organi di rilievo costituzionale, il Governo, i Ministeri e le Agenzie nazionali;
  - Attività amministrative indipendenti, di cui fanno parte enti ed organi pubblici che hanno funzioni di tutela degli interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti e sono forniti di autonomia nella nomina dei vertici (ad es. ANAC e ARERA);
  - Enti produttori di servizi economici, a cui appartengono quegli enti che svolgono attività in parte o esclusivamente economiche e che sono soggetti al diritto amministrativo per gli atti relativi la costituzione, l'organizzazione e i rapporti con l'autorità pubblica, e a quello civile per le attività imprenditoriali (ad es. ENIT e ENAC);
  - Enti nazionali di previdenza e assistenza, che svolgono come attività principale l'erogazione di prestazioni sociali (ad es. INPS e INARCASSA);
  - Organi periferici, di cui fanno parte le istituzioni rappresentanti lo Stato centrale sul territorio e svolgono la funzione di garanzia istituzionale (Prefettura – Ufficio Territoriale di Governo e Sindaco).

- **Organizzazione amministrativa indiretta**, include quelle strutture o attività di carattere operativo o amministrativo che, pur perseguendo uno scopo generale proprio dello Stato, sono distinte dalle strutture statali, godendo di un certo grado di autonomia; sono un esempio di questa categoria gli enti regionali per il lavoro, le Regioni, le Città metropolitane e i comuni. L'amministrazione indiretta si divide a sua volta in:
  - Enti pubblici istituzionali, che godono di un certo grado di autonomia patrimoniale e insistono su un ambito territoriale definito. Ognuno di questi enti è integrato in una rete nazionale che ne garantisce il coordinamento delle strategie e delle competenze (ad es. Agenzie ed enti regionali per il lavoro, Aziende Sanitarie Territoriali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, unioni regionali, ecc.);
  - Enti territoriali, che esercitano la funzione di governo del territorio con differenti gradi di autonomia a seconda del livello. Le Regioni sono l'ente territoriale più autonomo rispetto allo Stato centrale (le competenze tra Stato e Regioni sono disciplinate dal Titolo V della Costituzione). Al di sotto del livello regionale, per funzione e grado di autonomia, vi sono le Province, le Città Metropolitane, i Comuni, le unioni di comuni e altri enti di natura associativa.
- Infine, abbiamo classificato all'interno del cosiddetto "Parastato" tutti quegli enti pubblici che, pur perseguendo scopi di indirizzo pubblico, sono soggetti di diritto privato. Questi organi privati sono, spesso, il risultato del processo di privatizzazione delle grandi aziende statali iniziato negli nei primi anni '90 che ha portato alla formazione dei campioni nazionali dei rispettivi settori (ad es. Cassa Depositi e Prestiti, Ferrovie dello Stato Italiane, Gestore Servizi Energetici, Rai, ecc.). Questi enti sono inclusi all'interno della Mappa della Pubblica Amministrazione in virtù della loro natura ibrida: pur essendo *de jure*

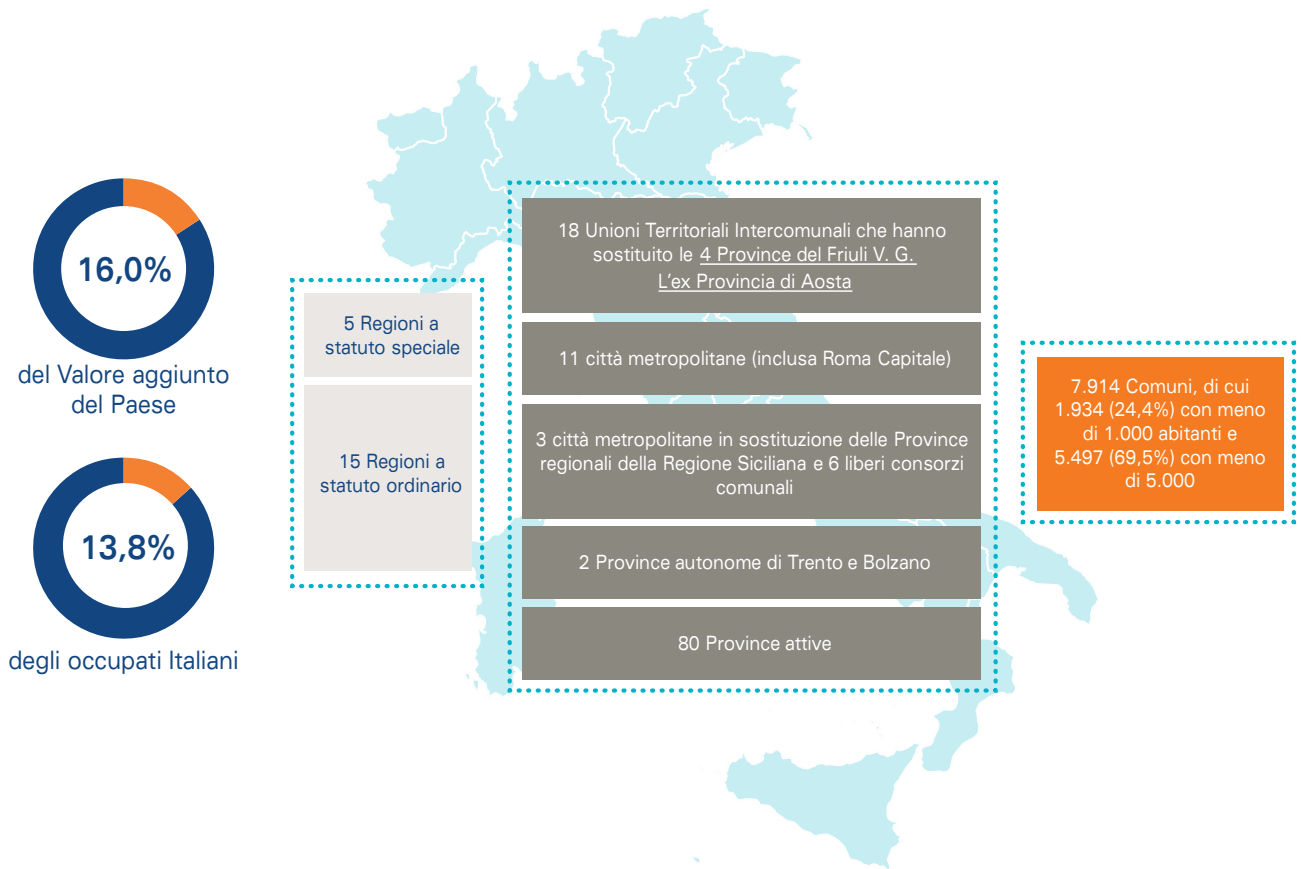
enti privati, conservano alcune caratteristiche tipiche del settore pubblico.

La Pubblica Amministrazione italiana è quindi un organo tanto fondamentale quanto complesso, vitale per il funzionamento dello Stato, ma con **una struttura estremamente articolata e per certi aspetti poco razionale** che può avere un impatto anche sui costi sostenuti per il suo mantenimento: l'Italia, infatti, è al 2° posto tra i Paesi europei per spesa per la Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL (8,2%, vs. una media europea del 5,8%).



**Figura 2.2 |**  
 Spesa per la Pubblica Amministrazione nei Paesi europei (% del PIL), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurostat, 2019

La pervasività e la complessità della P.A. italiana non rappresentano di per sé un elemento negativo. Tuttavia, su questa struttura si innestano diversi problemi di tipo organizzativo-funzionale che vengono esacerbati da una struttura di questo tipo. La seconda parte di questo Capitolo si concentra sull'analisi di questi problemi.



**Figura 2.3 |**  
La Pubblica Amministrazione in sintesi, 2019.  
Elaborazione The European House - Ambrosetti su fonti varie, 2019

## 2.2

# I principali problemi della Pubblica Amministrazione italiana


---

All'interno del percorso di analisi, e dopo aver individuato gli elementi positivi e il perimetro della P.A. italiana, The European House - Ambrosetti ha identificato alcuni problemi e criticità che incidono negativamente sull'efficacia e sul buon funzionamento della P.A. italiana. I problemi identificati possono essere raggruppati come segue:

1. Mancanza di una visione di lungo termine, di una strategia-Paese (Grand Strategy), di una pianificazione strategica degli enti della P.A. e assenza di revisione ex post delle riforme;
2. Non chiara ripartizione delle competenze tra enti, che genera incertezza a livello normativo e in fase di esecuzione o implementazione;
3. Conferimento di responsabilità ai funzionari pubblici che incentiva l'inazione e un atteggiamento difensivo piuttosto che proattivo e di problem solving;
4. Scarsa permeabilità della P.A. con il settore privato e sistema di formazione inadeguato;
5. Inefficacia del sistema di valutazione ed incentivazione dei dipendenti pubblici;
6. Mancato utilizzo della digitalizzazione come strumento di effettiva semplificazione dei processi;
7. Criticità legate alla sovrapproduzione normativa e all'affastellamento di leggi concorrenti;
8. Calo generale del prestigio del pubblico funzionario.



**Mancanza di una visione di lungo termine, di una strategia-Paese (Grand Strategy), di una pianificazione strategica degli enti della P.A. e assenza di revisione ex post delle riforme**



La Pubblica Amministrazione di un Paese è il braccio operativo del potere legislativo ed esecutivo – nel caso italiano, di Parlamento e Governo. Esiste quindi una stretta connessione fra gli obiettivi stabiliti dalla sfera politica e l'esecuzione di tali obiettivi da parte della Pubblica Amministrazione.

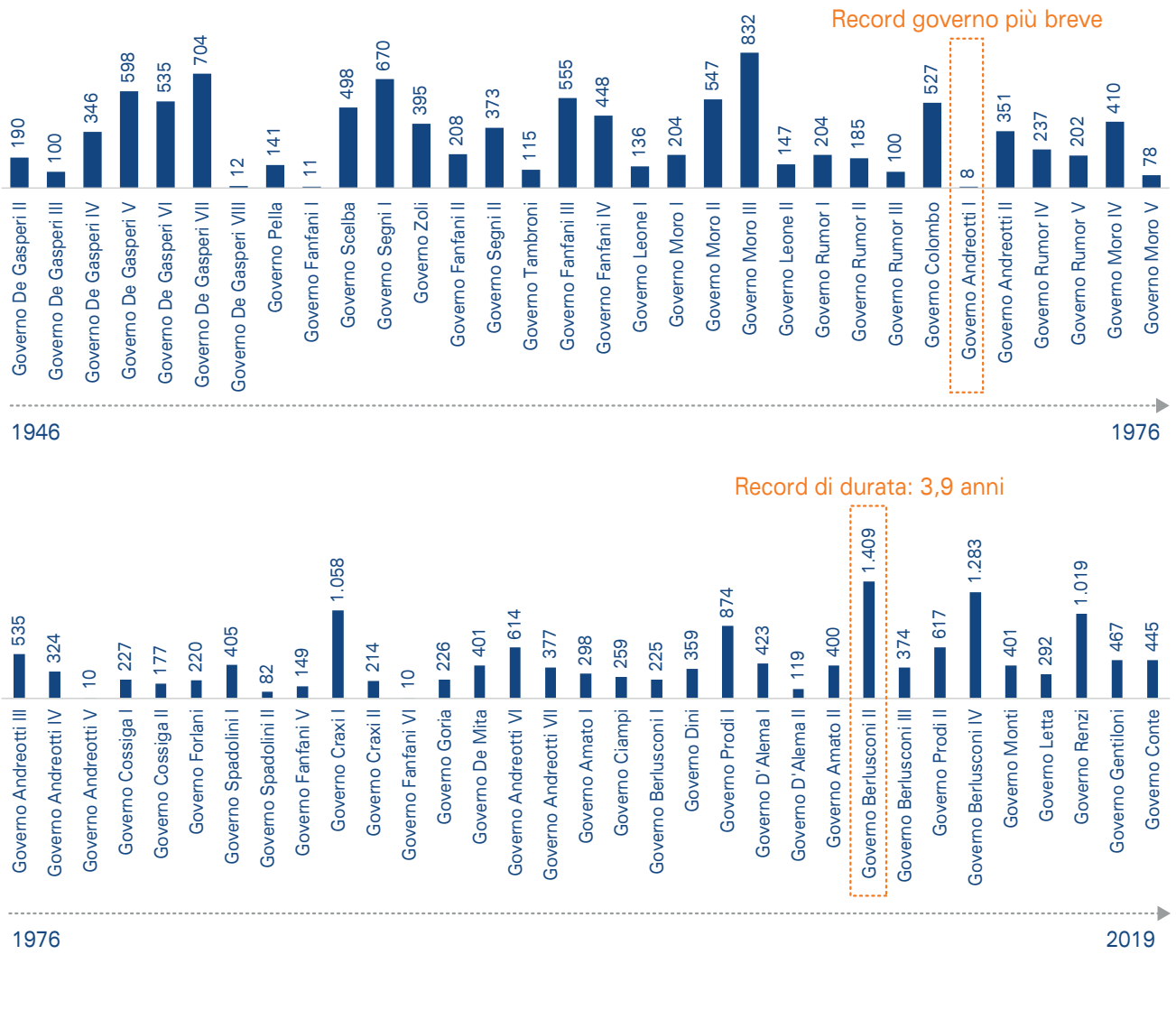
La mancanza di stabilità e continuità programmatica che caratterizza il sistema politico italiano si riflette in **una mancanza di visione di lungo periodo nella P.A. nazionale**, con inevitabili ricadute in termini di efficienza e di performance

In Italia, dal 1992 al 2019<sup>4</sup>, si sono succeduti 17 esecutivi. Nello stesso periodo, in Belgio ce ne sono stati 11, in Portogallo 10, nei Paesi Bassi 10, in Spagna 9 e in Germania 8.

La volatilità degli esecutivi italiani è una caratteristica che ha contraddistinto il nostro sistema politico fin dall'origine: l'Italia ha avuto **65 governi dal 1946 al 2019**, con una durata media di 1,02 anni. Nello stesso periodo il **Regno Unito ha avuto 15 governi**, per una durata media di 4,9 anni.

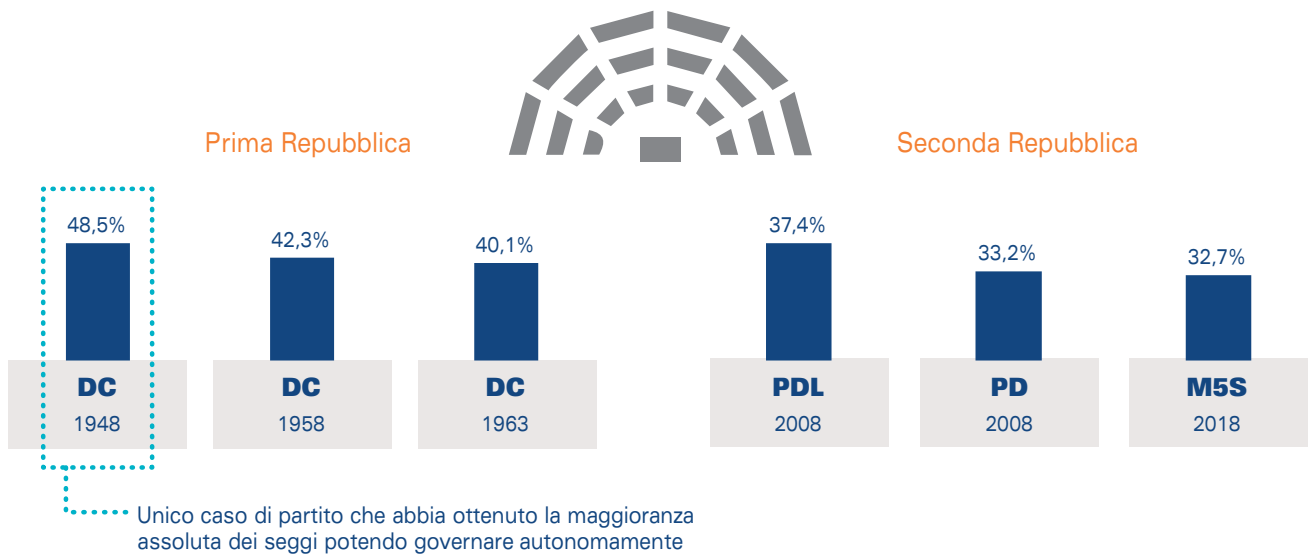
---

4 Al 20 agosto 2019.



**Figura 2.4 |**  
 Governi italiani e giorni  
 effettivi in carica dal  
 1946 al 20 agosto  
 2019. *Elaborazione*  
 The European House  
 - Ambrosetti su dati  
 Governo italiano, 2019

In aggiunta alla breve durata degli esecutivi, un'ulteriore caratteristica del nostro sistema politico è la frammentazione politica e partitica. Questo aspetto, pur non essendo di per sé un aspetto negativo, crea un ulteriore problema dal punto di vista operativo, in quanto rende indispensabile il ricorso ad accordi di coalizione, talvolta anche ampi, che comprendono forze politiche animate da interessi differenti.



In tutta la storia repubblicana, in un solo caso un partito è riuscito autonomamente ad esprimere una maggioranza (la Democrazia Cristiana nel 1948). In tutti gli altri casi, si è dovuto ricorrere a maggioranze più o meno trasversali.

Ne deriva una **mancanza di Grand Strategy a livello Paese, che si somma alla mancanza di strategia a livello di singolo ente della P.A.** Gli unici casi di pianificazione di cui si ha esempio in Italia negli ultimi 20 anni sono il Libro Bianco della Difesa e il Libro Bianco del Mercato del Lavoro, descritti nel Capitolo precedente. Questi sono i soli casi di analisi di scenario e pianificazione a lungo termine di specifici enti della P.A., declinati nell'attività legislativa, sviluppati negli ultimi 20 anni in Italia.

**Figura 2.5 |**

Primi 3 partiti per percentuale di voti ottenuti (percentuale), 1948 - 2019.

Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Governo italiano, 2019.

## **La riduzione del debito pubblico in Belgio: un caso esemplificativo della necessità di un accordo multi-partitico per affrontare situazioni emergenziali**

Nel 1993 il rapporto debito pubblico/PIL belga era pari a 138,1%, in costante crescita da anni e aggravato dalla crisi del Sistema Monetario Europeo dell'anno precedente. Riconoscendo il problema come emergenza nazionale, le varie forze di Governo si sono accordate per l'adozione di un programma di lungo periodo volto alla sua riduzione che ha agito sia sul lato della spesa pubblica che su quello fiscale. Sul fronte delle entrate l'aliquota IVA è stata progressivamente innalzata (pari al 19,5% nel 1993, aumentata al 20,5% nel 1994 e portata al 21% nel 1996), così come sono state aumentate le tasse sui capitali e sulle proprietà, e le accise.

La spesa pubblica ha subito invece un drastico ridimensionamento, passando dal 56,8% del PIL al 48,2% nel 2007. Questa riduzione è frutto di due elementi: la costante riduzione della spesa per interessi e la stabilità della spesa pubblica primaria, che viene mantenuta costante in termini reali durante tutto il decennio.

Il rigoroso percorso di disciplina fiscale non si è mai interrotto fino al 2018, nonostante l'alternanza al Governo: **tutte le forze politiche hanno perseguito il medesimo scopo.**


Tra il 1993 e il 2007 il Belgio è riuscito a ridurre il proprio rapporto debito/PIL di 51,1 punti percentuali, passando dal 138,1% del PIL all'87,0%.

**La mancanza di pianificazione strategica è aggravata dall'assenza di analisi ex post**, sia a livello di riforme che a livello di singoli progetti. Non vi è traccia di casi di analisi ex post delle numerose riforme della P.A. poste in essere nel nostro Paese condotte secondo una logica strutturale, continuativa e multidisciplinare, basate su KPI e metriche definite e condivise sin dalla progettazione della norma. Anche per i singoli progetti non è prassi consolidata la revisione dei risultati raggiunti, per verificare quanto essi siano allineati agli obiettivi inizialmente previsti e trarre da essi elementi a supporto di una riflessione strategica o di indirizzo per azioni correttive o rafforzanti successive.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Questo aspetto emergerà nel paragrafo relativo alle riforme della P.A. susseguitesì in Italia negli ultimi 20 anni.

## **Non chiara ripartizione delle competenze tra enti, che genera incertezza a livello normativo e in fase di esecuzione o implementazione**



In Italia permane una duplicazione e una confusione in molte aree di dominio condiviso tra gli ordini di governo, generata dal **quadro di attribuzione delle competenze a diversi livelli** (centrale e regionale) **non sufficientemente chiaro**, nonostante la riforma costituzionale del 2001<sup>6</sup> ridefinisca i rapporti fra Stato e Regioni, ridisegnando le competenze di entrambi.

Alla base della riforma vi è il **principio di sussidiarietà**, ovvero l'idea che il servizio pubblico debba essere erogato, ove possibile, dall'autorità di livello inferiore e più vicina al cittadino. I servizi che l'autorità di livello inferiore non è in grado di erogare devono essere erogati dall'amministrazione pubblica di livello superiore, e così via fino ad arrivare all'autorità centrale, a cui è demandata l'erogazione in via residuale dei servizi per cui è necessario un coordinamento centrale.

L'articolo 117 della Costituzione individua i seguenti ambiti in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva:

- Politica estera
- Immigrazione
- Rapporti con le confessioni religiose
- Difesa e sicurezza dello Stato
- Risparmio, mercati finanziari, concorrenza, sistema tributario e contabile, perequazione delle risorse finanziarie
- Organi dello Stato, referendum statali
- Ordinamento e organizzazione amministrativa
- Ordine pubblico e sicurezza
- Cittadinanza, stato civile e anagrafi
- Giurisdizione e norme processuali
- Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali

---

6 [Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.](#)

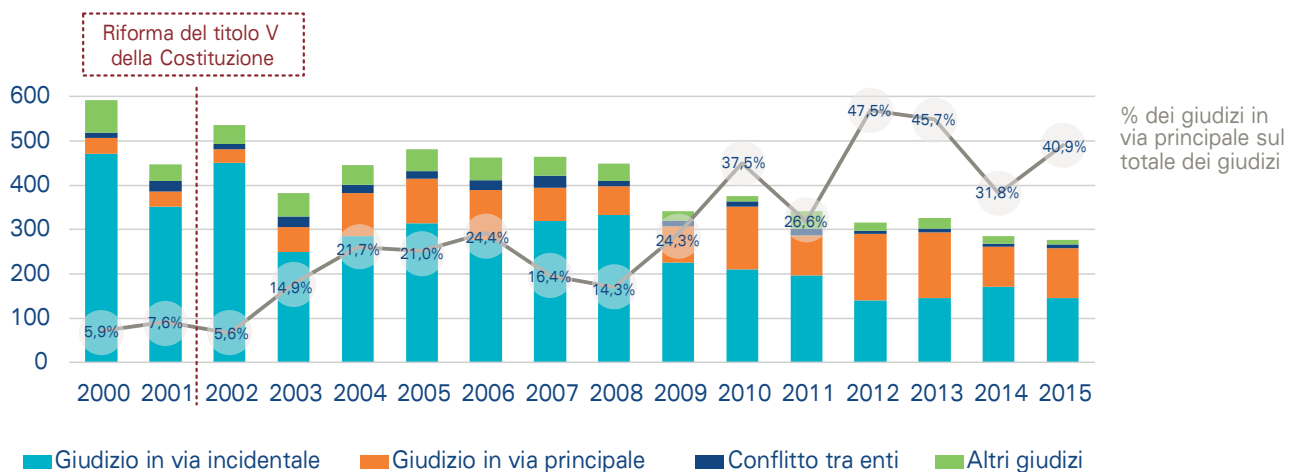
- Norme generali sull'istruzione
- Previdenza sociale
- Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane
- Dogane e protezione dei confini nazionali
- Pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati
- Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Accanto a questi, vengono indicati i settori materia di legislazione concorrente, ovvero i settori in cui sono le Regioni ad avere potestà legislativa:

- Rapporti internazionali delle Regioni
- Commercio con l'estero
- Tutela e sicurezza del lavoro
- Istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- Tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo
- Protezione civile, governo del territorio
- Porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, comunicazione
- Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
- Previdenza complementare e integrativa
- Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
- Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario regionali

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Infine, spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Questo ridisegno delle responsabilità, con l’inserimento di più livelli di legislatori, ha generato una **forma ibrida e complessa di governance multilivello**, spesso non chiara, che ha causato la proliferazione dei problemi di attribuzione delle responsabilità, come evidenziato anche dalla Commissione Europea<sup>7</sup>.



Dal 2001 in poi sono infatti aumentati in misura significativa i ricorsi alla Corte costituzionale in tema di attribuzione delle competenze Stato-Regioni (i giudizi in via principale), che rappresentano oggi quasi la metà di tutti i provvedimenti affrontati dalla Corte costituzionale. I giudizi in via principale sono i giudizi richiesti dal Governo, quando esso ritiene che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o dalla Regione, quando ritiene che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza.

**Questa sovrapposizione di competenze rappresenta peraltro un unicum nel panorama legislativo europeo.**

Considerando Paesi con una governance simile a quella dell'Italia, come Francia e Finlandia, emergono chiare differenze nel sistema di ripartizione delle competenze.

**Figura 2.6 |** Numero di giudizi espressi dalla Corte Costituzionale per anno e tipologia (valori assoluti e % sul totale), 2000 - 2015. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Corte Costituzionale, 2019.

7 Public administration characteristics and performance in EU28.

- Competenza esclusiva del governo centrale
- Competenza condivisa con governi regionali
- Nessuna competenza



| Livello         | Legislativo | Regolamentazione | Finanziamento | Fornitura |
|-----------------|-------------|------------------|---------------|-----------|
| Difesa          |             |                  |               |           |
| Affari interni  |             |                  |               |           |
| Affari esteri   |             |                  |               |           |
| Giustizia       |             |                  |               |           |
| Fiscalità       |             |                  |               |           |
| Ambiente        |             |                  |               |           |
| Salute          |             |                  |               |           |
| Acqua           |             |                  |               |           |
| Trasporti       |             |                  |               |           |
| Elettricità     |             |                  |               |           |
| Istruzione      |             |                  |               |           |
| Ricerca         |             |                  |               |           |
| Welfare sociale |             |                  |               |           |

- Competenza esclusiva del governo centrale
- Competenza condivisa con governi locali



| Livello         | Legislativo | Regolamentazione | Finanziamento | Fornitura |
|-----------------|-------------|------------------|---------------|-----------|
| Difesa          |             |                  |               |           |
| Affari interni  |             |                  |               |           |
| Affari esteri   |             |                  |               |           |
| Giustizia       |             |                  |               |           |
| Fiscalità       |             |                  |               |           |
| Ambiente        |             |                  |               |           |
| Salute          |             |                  |               |           |
| Acqua           |             |                  |               |           |
| Trasporti       |             |                  |               |           |
| Elettricità     |             |                  |               |           |
| Istruzione      |             |                  |               |           |
| Ricerca         |             |                  |               |           |
| Welfare sociale |             |                  |               |           |

Il livello legislativo è **sempre** di competenza del governo centrale





■ Competenza esclusiva del governo centrale  
 ■ Competenza condivisa con governi locali

| Livello               | Legislativo                               | Regolamentazione                          | Finanziamento                             | Fornitura                                 |
|-----------------------|---|---|---|---|
| Difesa                | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Affari interni        | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Affari esteri         | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Giustizia             | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Fiscalità             | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Affari economici      | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Protezione ambientale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   |
| Servizi pubblici      | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   |
| Salute                | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   |
| Istruzione            | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   |
| Ricerca               | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale |
| Welfare sociale       | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza esclusiva del governo centrale | Competenza condivisa con governi locali   | Competenza condivisa con governi locali   |

Il livello legislativo è **sempre** di competenza del governo centrale

In Italia, a differenza di Francia e Finlandia, le competenze, anche a livello legislativo, sono divise fra governo centrale e governi regionali. Negli altri Paesi la legislazione è affidata esclusivamente all'autorità centrale, lasciando alla competenza dei governi regionali gli aspetti più operativi legati alla regolamentazione, al finanziamento e alla fornitura.

**Figura 2.7 |** Ripartizione delle competenze in Italia, Francia e Finlandia. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2019.

## **Le Regioni a statuto speciale: il caso esemplificativo della Regione Sicilia**

Il sistema di governance multilivello italiano è ulteriormente complicato dalla non omogeneità dei poteri tra Regioni. Un caso esemplificativo è rappresentato dalla Regione Sicilia, i cui poteri sono determinati dallo statuto regionale, che è adottato a livello di legge costituzionale e che presenta delle peculiarità che finiscono per aggiungere complessità al sistema. Alcuni esempi:

- il Presidente della Regione Sicilia può partecipare al Consiglio dei Ministri, con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione (art. 21);
- è istituita a Roma un'Alta Corte con 6 membri e 2 supplenti che giudica sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e dallo Stato e sui reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali (art. 24);
- il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato (art. 31);
- i beni di demanio dello Stato (comprese le acque pubbliche nella Regione), sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale (art. 32);
- è istituita presso il Banco di Sicilia una Camera di compensazione, allo scopo di destinare ai bisogni della Regione le valute estere provenienti dalle esportazioni siciliane, dalle rimesse degli emigranti, dal turismo e dal ricavo dei noli di navi iscritte nei compartimenti siciliani (art. 40).

Lo statuto della Regione Sicilia è esemplificativo delle differenze ad oggi esistenti fra Regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, che contribuiscono a creare ulteriore eterogeneità all'interno della governance del Paese.

## **Conferimento di responsabilità ai funzionari pubblici che incentiva l'inazione e un atteggiamento difensivo piuttosto che proattivo e di problem solving**



Il funzionario pubblico, nell'esercizio della sua attività, è passibile di una pluralità di reati. Anche se originariamente introdotti a garanzia del corretto funzionamento della Pubblica Amministrazione e a tutela della cittadinanza a fronte di potenziali abusi di posizione, in molti casi essi risultano oggi eccessivamente vincolanti per l'efficiente operatività della P.A., finendo per frustrare la ratio originale dell'impianto normativo.

La normativa attuale è infatti frutto di un **approccio punitivo ex ante**, che porta a formalizzare nel minimo dettaglio i comportamenti che il pubblico funzionario deve adottare, dilatando fino all'estremo il potere sanzionatorio a scapito dell'attivismo e della responsabilizzazione dei dipendenti pubblici.

Nello specifico, alcuni reati risultano di particolare criticità:

- Peculato (art. 314 c.p.), che punisce il funzionario che si appropria di denaro altrui nell'esercizio delle sue funzioni, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni;
- Concussione (art. 317 c.p.), che punisce il pubblico ufficiale che, abusando dei suoi poteri, obbliga qualcuno a dare denaro a sé o ad altri, è punito con la reclusione da sei a dodici anni;
- Corruzione per l'esercizio della funzione, per atto contrario a doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari (artt. 318, 319 e 319-ter c.p.), che puniscono diverse fattispecie in cui il pubblico ufficiale, riceve denaro in cambio di favori, ed è punito con la reclusione da tre a otto anni (esercizio della funzione), da sei a dieci anni (atto contrario a doveri d'ufficio), da sei a dodici anni (atti giudiziari);
- Reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), che si configura nel caso in cui il pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni, *“intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri*

*un danno ingiusto*”, ed è punito con la reclusione da uno a quattro anni;

- Reati di turbativa della libertà degli incanti e del procedimento di scelta del contraente (art. 353 c.p. e 353 bis c.p.), pensati per tutelare il corretto funzionamento delle gare per appalti pubblici, sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni e una multa da 516 a 2.065 Euro;
- Reato di danno erariale (che ha origine nell’ art. 28 della Costituzione), impegna il funzionario pubblico a risarcire il danno patrimoniale causato allo Stato (possibile anche in seguito alla procedura di parificazione della Corte dei Conti, che valuta anche in termini di opportunità);
- Reato di traffico di influenze (art. 346 bis c.p.), che sanziona colui che fa dare o promettere (a sé o ad altri) un vantaggio patrimoniale a fronte della propria mediazione nei confronti di un funzionario pubblico, ed è punito con la reclusione da 1 a 4 anni e 6 mesi.

Queste norme, in teoria, nascono per punire il funzionario che danneggia la collettività. Tuttavia, il perimetro di applicazione delle norme è molto generico, e **risulta difficile definire a priori la liceità o meno di un atto**. Inoltre, nel nostro ordinamento chiunque può denunciare un pubblico ufficiale, senza sanzioni in caso di denunce non avvalorate successivamente da prove. Viene quindi esasperato un approccio basato sul controllo ex ante, senza incidere sui comportamenti negativi della P.A.<sup>8</sup>

A complicare ulteriormente il quadro normativo nel quale si muovono i pubblici funzionari, la legge 161/2017 inserisce i reati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di numerosi reati contro la Pubblica Amministrazione nel Codice Antimafia: questo implica il **sequestro preventivo dei beni personali dei soggetti sottoposti ad indagine**, scoraggiando ulteriormente l’iniziativa del pubblico ufficiale e l’assunzione

---

<sup>8</sup> Come emerge in seguito, in figura 2.23, il posizionamento dell’Italia nel Corruption Perceptions Index evidenzia scarsi risultati nella lotta alla corruzione, vera o presunta.

di decisioni e responsabilità. Fra il 2012 e il 2017, **secondo il 62% dei dipendenti pubblici è infatti aumentata la cosiddetta “burocrazia difensiva”<sup>9</sup>**, ovvero il comportamento volto a procrastinare le decisioni (ad esempio la firma di atti) e la relativa assunzione di responsabilità, frustrando attivismo e capacità di problem solving.

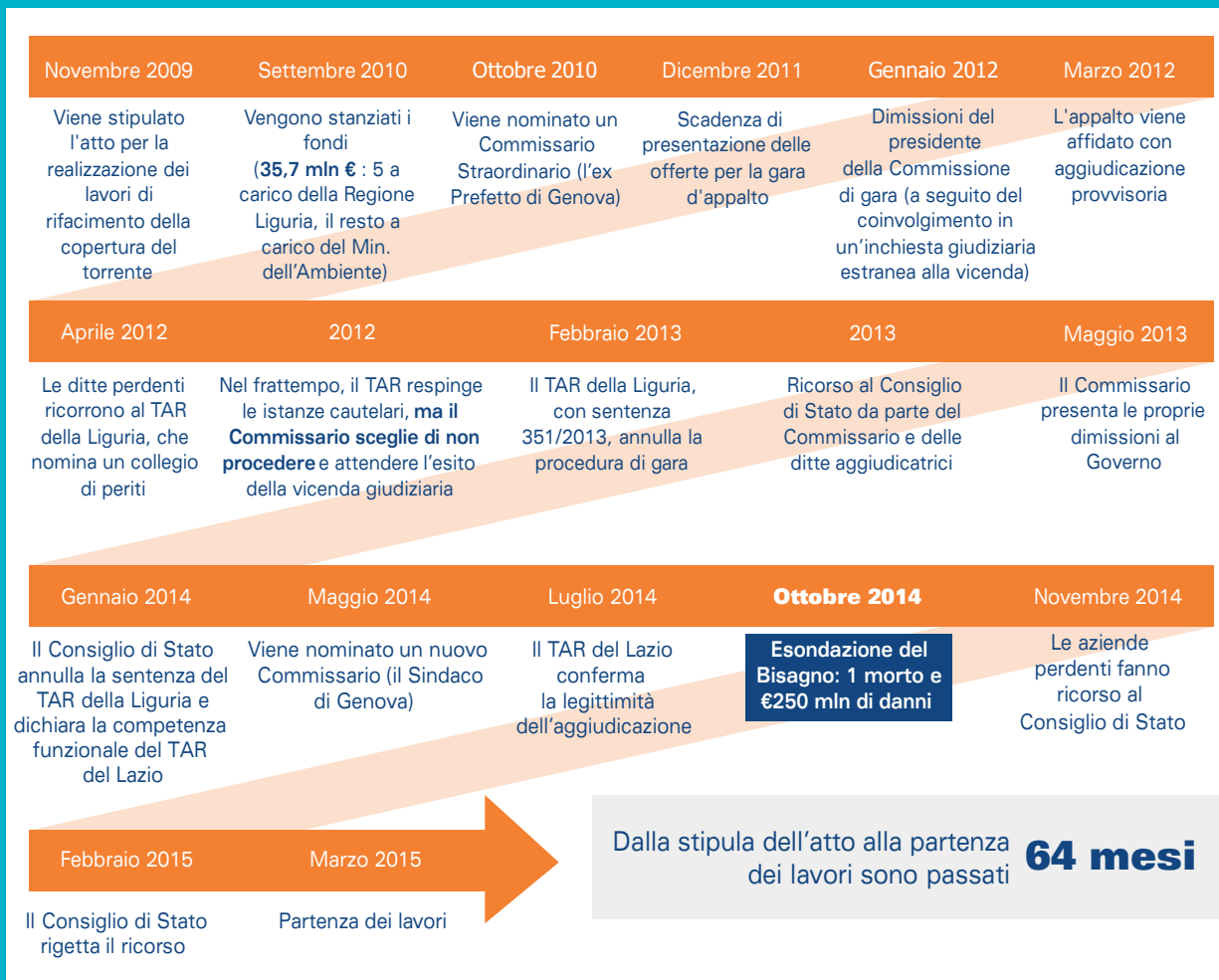
### **Caso esemplificativo: il torrente Bisagno a Genova**

Il torrente Bisagno attraversa da nord a sud la città di Genova, in uno dei territori più edificati d'Italia, raggiungendo il mare al quartiere Foce. Nonostante sia spesso in secca, il torrente può provocare alluvioni in caso di piena. Ciò è accaduto nell'ottobre del 1970, negli anni Novanta, il 4 novembre del 2011 e, da ultimo, il 9 ottobre 2014. Dal 1966 ad oggi si sono succedute 131 alluvioni: a causa dell'altissima densità infrastrutturale (soprattutto nel tratto vicino alla foce), in caso di forti piogge il torrente arriva all'altezza dei ponti in meno di trenta minuti. A partire dagli anni '30 si è proceduto con la realizzazione di una copertura, che negli anni è stata soggetta a diverse opere di rifacimento.

Il caso in oggetto riguarda il rifacimento del secondo lotto di copertura del torrente, avviato nel 2009. Infatti, l'iter burocratico, giudiziario e amministrativo dell'opera è particolarmente esemplificativo delle criticità derivanti dalla normativa sulla responsabilità degli amministratori pubblici.

---

<sup>9</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati ForumPA, 2019.



Particolarmente rilevante è ciò che è successo nel 2012: nonostante il TAR avesse respinto le istanze cautelari, e nonostante quindi si potesse dare l'avvio ai lavori, il Commissario ha scelto di non procedere. Nei fatti, il provvedimento di aggiudicazione era efficace e avrebbe dovuto trovare applicazione. Tuttavia, se il Commissario avesse dato il via ai lavori e se, successivamente, fosse stato accolto il ricorso delle imprese che avevano perso l'appalto, egli avrebbe potuto essere indagato per reati che comportano una responsabilità patrimoniale personale (danno erariale).

La sua ritrosia nel procedere è inoltre dovuta al fatto che, nella prima fase di contenzioso, il giudice abbia respinto le istanze cautelari e poi accolto i ricorsi nel merito: la giustizia amministrativa non ha fornito una guida sicura per l'amministratore.

La logica giuridica sulla quale è fondata l'intera impalcatura normativa, quella del **controllo ex ante**, porta la P.A. a definire un dettagliato elenco di procedure formali in maniera meccanica e rigida. Questa logica, fondata sull'adempimento e non sul risultato, privilegia un approccio formale in cui il perimetro di azione del funzionario pubblico è estremamente definito e dettagliato, risultando, nei fatti, controproducente rispetto ad obiettivi di efficacia ed efficienza. Ad esempio, la responsabilità viene imputata al dirigente che:

- omette di pubblicare informazioni in materia di procedimenti amministrativi (art. 1, c. 33, legge n. 190/2012)
- adotta tardivamente il provvedimento amministrativo (art. 2, c. 9, legge n. 241/1990)
- non predispose il piano anticorruzione (art. 1, c. 12-14, legge n. 190/2012)
- omette la pubblicazione di moduli e formulari per l'avvio di procedimenti (art. 57, vo.2, d.lgs. n. 82/2005)
- non trasmette documenti via PEC tra amministrazioni pubbliche (art. 47, c. 1-bis, d.lgs. n. 82/2005)
- omette la pubblicazione delle informazioni previste nella sezione "amministrazione trasparente" o non adotta il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 1, c. 33, l. 190/2012; art. 46 commi 1 e 2 d.lgs. n. 33/2013)
- non comunica gli elementi necessari al completamento ed all'aggiornamento dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni (art. 57-bis, c. 3, d.lgs. n. 82/2005)
- ...

L'efficienza non viene perseguita secondo la logica "dall'indirizzo all'attuazione" improntata al raggiungimento del risultato, ma secondo **una logica meramente formale di adeguatezza e controllo**. Un sistema così formalizzato risulta incapace di soddisfare molte delle criticità che emergono nell'interazione Stato-privati, per affrontare le quali sarebbe invece necessario un approccio basato sul problem solving, sulla flessibilità e sulla responsabilizzazione degli individui.

### Caso esemplificativo: il Bilancio Arboreo

In Italia, per legge, dal 2013 il Comune di residenza deve piantare un albero per ogni nuovo nato. L'approccio formale e di controllo ex ante emerge nel modo in cui è formulato il provvedimento. Non fidandosi delle amministrazioni locali, il legislatore ha infatti introdotto l'obbligatorietà della pubblicazione di un bilancio arboreo in capo a ciascun Comune. Al controllo formale ex ante si accompagna un approccio sanzionatorio: il legislatore, non fidandosi nemmeno della capacità di ciascun Comune di rispettare tale legge, ha previsto che la mancata pubblicazione del bilancio arboreo si configuri come "danno all'immagine della pubblica amministrazione" (non potendosi configurare come danno erariale).

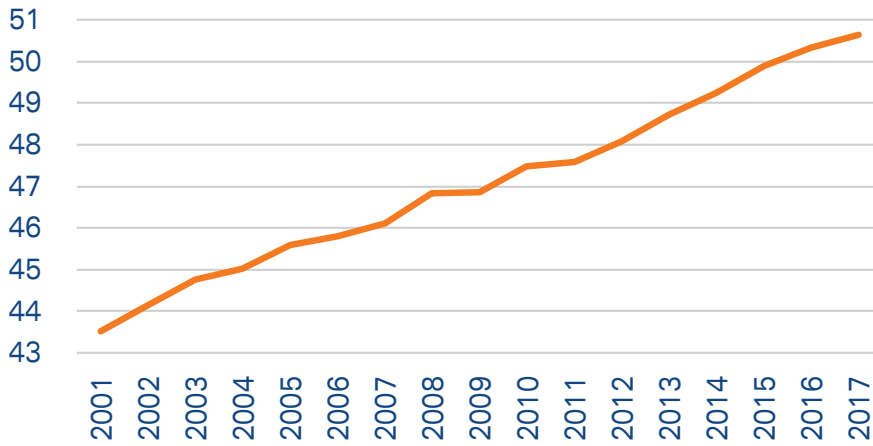
### Scarsa permeabilità della P.A. con il settore privato e sistema di formazione inadeguato

Il personale della P.A. italiana presenta oggi, nel suo complesso, alcune caratteristiche che sono un freno alla realizzazione di una P.A. efficiente ed efficace.

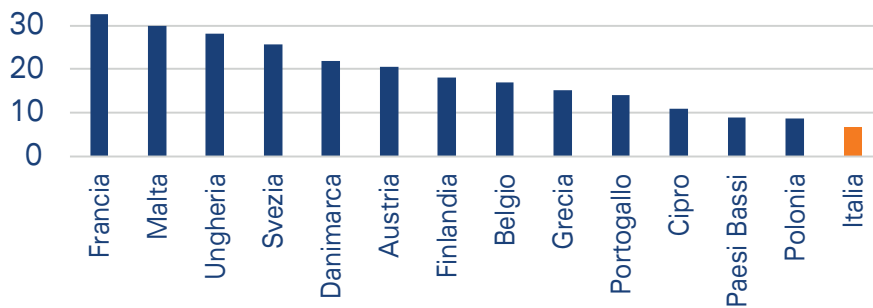
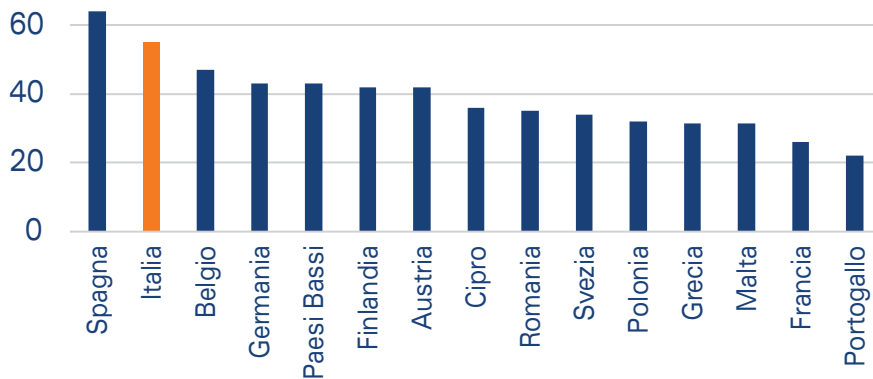
Innanzitutto, **l'età media dei dipendenti pubblici è mediamente elevata**, anche a causa del blocco delle assunzioni introdotto nel 2010 e superato solo dalla recente riforma Bongiorno, che prevede un turnover del 100% (ovvero tante assunzioni quante cessazioni) in quasi tutti i comparti ad eccezione di insegnanti, personale ATA e forze dell'ordine, per i quali si continueranno ad applicare le norme specifiche del settore.



Come conseguenza, ad oggi, il 55% dei dipendenti pubblici ha più di 55 anni e l'età media è di 50,6 anni. Questo rende l'Italia il secondo Paese in Europa per quota di dipendenti over-55 dopo la Spagna e **ultimo per quota di dipendenti under-35**.

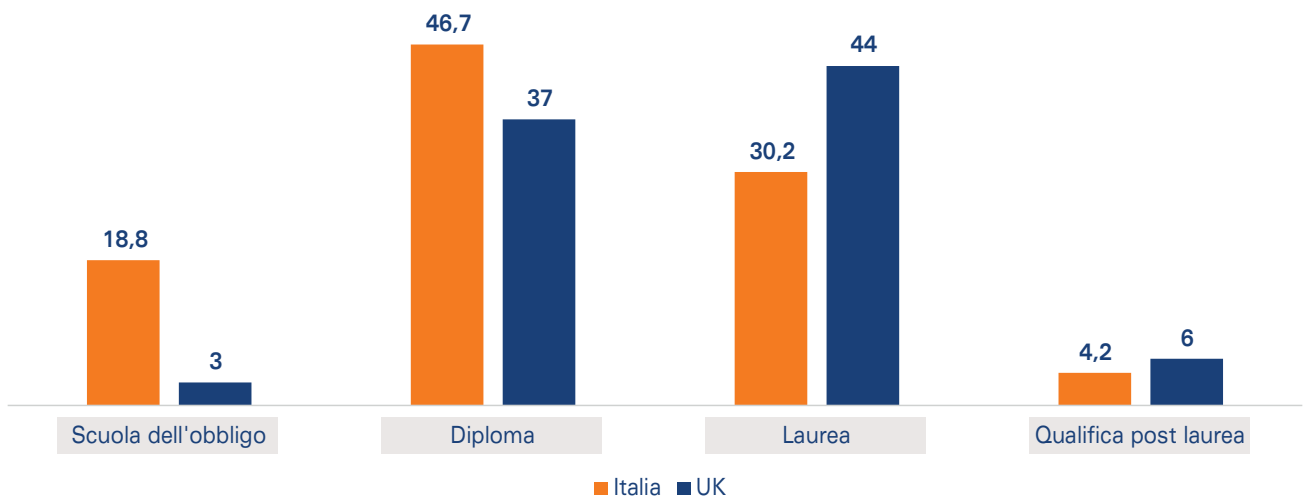


**Figura 2.8 |** Età media dei dipendenti della P.A. italiana (anni), 2001-2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Commissione Europea, 2019.



**Figura 2.9 |** Quota di dipendenti della P.A. over 55 (sopra) e under 35 (sotto) (percentuale), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Commissione Europea, 2019.

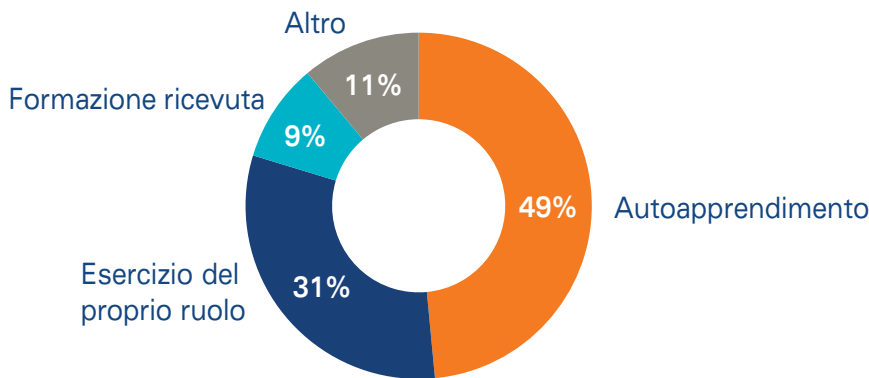
Sotto il profilo della formazione, **oltre il 60% dei dipendenti pubblici italiani non è laureato**, mentre nel Regno Unito il 50% dei dipendenti pubblici ha un titolo di laurea o superiore.



**Figura 2.10 |** Titoli di studio conseguiti dagli impiegati nel settore pubblico in Italia e Regno Unito (% del totale), 2018 o ultimo anno disponibile. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Office for National Statistics, 2019.

La distribuzione per titolo di studio è inoltre disomogenea: i comparti con un tasso di laureati più elevato (pari al 70% della forza lavoro complessiva) sono **molto concentrati in pochi settori** (magistratura, carriera prefettizia, diplomatica, autorità indipendenti e università).

A ciò si aggiunge l'inefficacia del sistema di formazione interna erogata dalla P.A. ai suoi dipendenti. **Nel 2017, solo il 60% dei dipendenti pubblici ha dichiarato di aver ricevuto un qualche tipo di formazione.** Inoltre, il numero di giornate di formazione erogate in media all'anno è passato da 1,4 nel 2008 a 0,9 nel 2016 (-36%). Non stupisce, quindi, che quasi la metà dei dipendenti pubblici sostenga che la principale ragione del miglioramento delle proprie competenze sia l'autoapprendimento.



**Figura 2.11 |** Motivi di miglioramento delle competenze dei dipendenti pubblici (% sul totale dei rispondenti), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Forum PA, 2019.

**La formazione erogata, infine, non rispecchia le esigenze attuali dei dipendenti pubblici, di imprese e cittadini.<sup>10</sup>**

|             | Tipo di formazione                 | Formazione erogata | Competenze che i dipendenti pubblici vorrebbero acquisire | Competenze che cittadini e imprese vorrebbero nella P.A. |
|-------------|------------------------------------|--------------------|---|--|
| soft skills | <b>Giuridico-amministrativa</b>    | 32,2%              | 27,2%   | 7,5%   |
|             | Informatica e telematica           | 12,0%              | 20,5%   | 22,2%  |
|             | Tecnico-specialistica              | 11,8%              | 29,4%   | n.a.   |
|             | <b>Organizzativa e manageriale</b> | 14,7%              | 8,6%  | 54,0%  |
|             | Comunicazione e relazionale        | 8,4%               | 12,8%   | 16,3%  |
|             | Altro                              | 20,9%              | 1,5%  | n.a.   |

L'assenza di logiche di problem solving deriva quindi anche dall'**assenza di formazione organizzativa e manageriale** e dalla prevalenza di profili giuridici rispetto a quelli economico manageriali. A fronte della richiesta di maggiori competenze in campo manageriale, organizzativo, relazionale (le soft skills), lo Stato predilige invece una formazione giuridico-amministrativa (aggiornamenti normativi, procedurali, ...). Questo elemento si accompagna all'impostazione giuridico-formale della P.A. basata sul controllo ex ante e sull'adeguatezza formale.

<sup>10</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Forum PA.

I dipendenti pubblici risultano quindi poco formati e poco dotati di competenze utili al servizio a cittadini e imprese e al miglior funzionamento della macchina dello Stato. A peggiorare ulteriormente questo quadro, **il meccanismo di ingresso nel settore pubblico è particolarmente chiuso, rendendo la P.A. (soprattutto per quanto riguarda il vertice) autoreferenziale.**

Il professional ladder del settore pubblico, a livello generale, prevede tre fasce per il personale non dirigente e due fasce per il personale dirigente. Per accedere al rango dirigenziale di seconda fascia sono percorribili tre strade:

1. Il concorso indetto dalle singole amministrazioni che costituisce la componente maggioritaria degli accessi. Per accedervi è necessario essere cittadini UE, avere un titolo di laurea specialistica ed **essere stati dipendenti di ruolo delle pubbliche amministrazioni per almeno cinque anni.**
2. Il conferimento dell'incarico a soggetti esterni alla P.A. e a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente) con contratto a tempo determinato, è uno degli strumenti che dovrebbe assicurare maggiore permeabilità con il settore privato, ma il tetto massimo fissato all'8% della dotazione organica dei dirigenti di II fascia per ciascuna amministrazione rende questa modalità di accesso poco rilevante.
3. Il corso-concorso selettivo bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione (S.S.P.A.) richiede, oltre alla cittadinanza UE, che i candidati non provenienti dalla P.A. siano in possesso di PhD o di master di II livello. I dipendenti pubblici sono invece ammessi a partecipare al concorso se in possesso di laurea specialistica o magistrale oppure di diploma di laurea, purché abbiano maturato un'esperienza di lavoro almeno di 5 anni nella P.A. Anche in questo caso l'incidenza è limitata: nel 2018 è stato indetto il settimo corso-concorso per reclutare 123 dirigenti. Il precedente (per 26 dirigenti) era stato indetto nel

2012. Negli ultimi sette anni, questa modalità ha consentito l'accesso a meno di 150 persone.

Per diventare dirigenti di prima fascia l'accesso dal settore privato è ancora più complesso. Sono previsti due meccanismi di ingresso:

1. Il concorso indetto dalle singole amministrazioni, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, richiede cittadinanza UE, un titolo di laurea specialistica e **almeno cinque anni di servizio nei ruoli dirigenziali di II fascia**.
2. Il conferimento dell'incarico a soggetti esterni alla pubblica amministrazione e a personale pubblico non dirigente (anche appartenente all'amministrazione conferente), con contratto a tempo determinato. In questo caso il tetto massimo per questa tipologia di assunzione è fissato, per ciascuna amministrazione, al 10% della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

I ruoli apicali all'interno della Pubblica Amministrazione vengono in larga parte **ricoperti da soggetti la cui carriera si è sviluppata interamente all'interno della P.A. stessa**, anche a causa del processo di selezione. Questo fa sì che non vengano introdotte, se non in casi limitati, figure con un background privato, che porterebbero know-how e formazioni manageriali di cui la P.A. ha bisogno, e competenze diverse da quelle giuridico-amministrative.

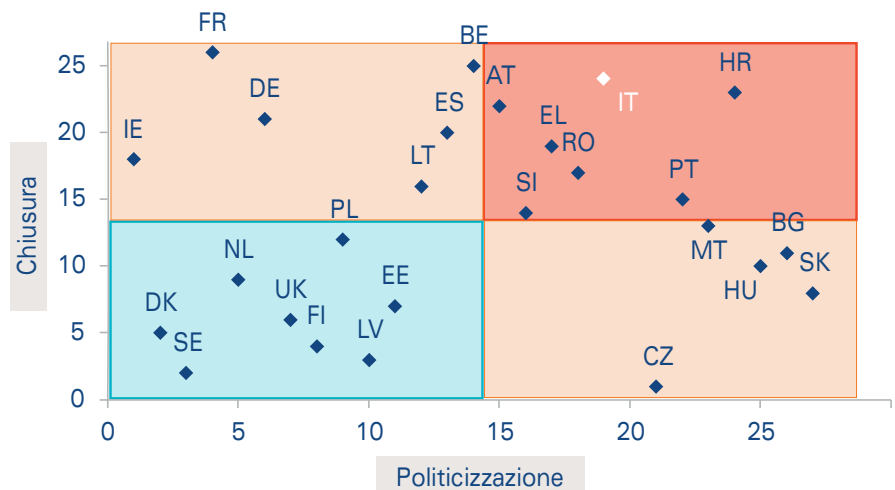
La chiusura del processo di selezione è ben esemplificata dalla **struttura dei concorsi pubblici**, che rappresentano il percorso obbligato per l'ingresso nel mondo del lavoro pubblico. L'attuale struttura dei concorsi pubblici disincentiva la partecipazione di profili con competenze economiche, manageriali o tecniche, favorendo quella di figure vicine all'amministrazione che li bandisce, con conoscenze generaliste, teoriche rispetto a specialistico-operative. I concorsi sono infatti principalmente basati su conoscenze accademiche, nozionistiche e generalmente giuridiche, non valutando in logica premiale l'esperienza lavorativa pregressa. Incentivano quindi la partecipazione di

persone che hanno potuto dedicare molto tempo allo studio. Inoltre, vengono banditi con scarso preavviso e cadenza irregolare nella maggior parte dei casi, scoraggiando la partecipazione di professionisti e manager esterni.

Questa struttura dei concorsi finisce per privilegiare fortemente l'assunzione di figure con competenze giuridico-amministrative vicine alla P.A. Infatti, il 70% dei dirigenti della P.A. ha una laurea in giurisprudenza, economia o scienze politiche. Di contro, **risulta oggi una carenza di figure tecniche**, che comporta spesso difficoltà per la P.A. nello svolgere valutazioni tecniche complesse, nello scrivere un bando chiaro e non contraddittorio, nell'esaminare e valutare progetti presentati da imprese private, memorie di gruppi ambientalisti, ....

Questa difficoltà nel costruire una **cultura tecnica stabile e all'avanguardia** fa sì che vengano sempre più esternalizzati i servizi di carattere non strettamente amministrativo, generando una proliferazione delle consulenze tecniche esterne (nell'ultimo anno disponibile, il 2016, la spesa per tali servizi ammontava a più di 1 miliardo di Euro, con un aumento del 61,3% rispetto all'anno precedente).

**Figura 2.12 |**  
 Ranking dei Paesi UE,  
 (posizione: 1 = migliore),  
 2018. Elaborazione  
 The European House  
 - Ambrosetti su dati  
 Commissione Europea,  
 2019.



Come conseguenza di ciò, la Pubblica Amministrazione italiana risulta **molto politicizzata e molto chiusa**, come illustrato in figura 2.12.

Il grado di Chiusura indica quanto un'amministrazione pubblica sia permeabile al settore privato. Valori bassi indicano una P.A. molto aperta; valori elevati una P.A. più autoreferenziale. L'indicatore "Politicizzazione" indica quanto una P.A. sia formata da elementi tecnici piuttosto che di nomina politica. Valori bassi indicano una P.A. prettamente tecnica; valori elevati indicano una forte commistione fra amministrazione e politica.

Un primo cambiamento potrebbe avvenire a seguito dell'entrata in vigore del cosiddetto "Decreto Concretezza" (legge 56/2019), che stabilisce nuovi criteri per l'assunzione di personale nella Pubblica Amministrazione, ridefinendo la struttura dei concorsi pubblici. In particolare, il Decreto Concretezza istituisce un meccanismo di **valutazione positiva delle competenze in ambito di digitalizzazione e razionalizzazione e semplificazione** dei processi.

### **Inefficacia del sistema di valutazione ed incentivazione dei dipendenti pubblici**

La valutazione della performance dei dipendenti pubblici secondo una logica premiale è da molti anni al centro delle proposte di riforma della P.A. italiana. La Riforma Brunetta (D.lgs. n. 150/2009) ha introdotto un meccanismo di bonus basato sulla valutazione della performance, per incentivare e premiare i dipendenti pubblici più efficienti.

La Riforma è stata introdotta con l'obiettivo esplicito (Art. 1 del D.lgs.) di migliorare la qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni Pubbliche tramite la **valorizzazione del merito** per risultati perseguiti sia dai singoli dipendenti che dalle unità organizzative nel complesso. Il Decreto richiedeva inoltre che l'Amministrazione Pubblica misurasse e valutasse la performance, sia dei singoli dipendenti che delle varie aree, sulla base di obiettivi quantificabili stabiliti a priori.

La Riforma Brunetta non ha tuttavia raggiunto lo scopo prefissato, soprattutto a causa del sopraggiungere della crisi economica che ha causato il blocco della contrazione e ha fatto venir meno lo strumento dei rinnovi contrattuali. Ad oggi, **gli obiettivi definiti a monte non sono né sfidanti né incentivanti la performance dei dipendenti**. Inoltre – e di conseguenza – **i bonus sono oggi assegnati con una logica “a pioggia”**, vanificando lo sforzo di introduzione di principi manageriali nella P.A., frustrando l’obiettivo di promozione del merito.

**Figura 2.13 |**  
Valutazione percentuale del raggiungimento degli obiettivi, MEF (%), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Portale della Performance della P.A., 2019.

I dati, liberamente consultabili sul Portale della Performance della Pubblica Amministrazione, evidenziano un’efficienza elevatissima per molti degli uffici pubblici. A titolo di esempio, si riportano le valutazioni percentuali di raggiungimento dei diversi obiettivi strategici del Ministero dell’Economia e delle Finanze per il 2017.<sup>11</sup>

|          |  |               |
|----------|--|---------------|
| <b>A</b> | Risanamento finanziario del Paese                              | <b>100%</b>   |
| <b>B</b> | Rafforzamento del governo economico dell’UE                    | <b>100%</b>   |
| <b>C</b> | Riforma del bilancio dello Stato                               | <b>100%</b>   |
| <b>D</b> | Semplificazione fiscale, rafforzamento efficacia ed equità     | <b>100%</b>   |
| <b>E</b> | Governance sulle Agenzie fiscali                               | <b>100%</b>   |
| <b>F</b> | Azioni di contrasto all’evasione ed elusione fiscale           | <b>100%</b>   |
| <b>G</b> | Modernizzazione della P.A. in ottica di contenimento dei costi | <b>99,37%</b> |

Anche a livello di singole prestazioni, emerge una straordinaria efficienza. La distribuzione delle valutazioni dei singoli dirigenti evidenzia come la quasi totalità di essi abbia un punteggio compreso fra il 95% e il 100%.

<sup>11</sup> Ultimo dato disponibile.



| <b>Fascia di punteggio</b> | <b>% di personale per fascia di punteggio</b> |
|----------------------------|---|
| <40%                       | 0,28%   |
| 40%-60%                    | 0,14%   |
| 60%-80%                    | 0,28%   |
| 80%-85%                    | 1,12%   |
| 85%-90%                    | 1,26%   |
| 90%-95%                    | 2,94%   |
| 95%-100%                   | 93,98%  |

A fronte di questi risultati, è lecito chiedersi se essi derivino da competenze, capacità ed impegno straordinari o se, piuttosto, da obiettivi poco sfidanti. Analizzando il meccanismo di valutazione dei dirigenti – SiVaD (Sistema di Valutazione per i Dirigenti) e SiVaDA (Sistema di Valutazione per i Dirigenti Apicali) – si è portati a propendere per la seconda ipotesi. Ad esempio, il funzionamento del SiVaDA è il seguente:

1. Il Ministero definisce l’Atto di Indirizzo (il SiVaDA valuta le posizioni al vertice delle strutture, in dipendenza diretta dal Ministero);
2. I valutati, sulla base di queste linee di indirizzo, formulano delle proposte di obiettivi;
3. Il Valutatore – cioè il Ministro – approva tali obiettivi;
4. Durante l’anno, l’Organismo Indipendente di Vigilanza (OIV) controlla lo stato di avanzamento degli obiettivi;
5. In caso di evoluzione imprevista del contesto esterno, il valutato può richiedere una rimodulazione degli obiettivi;
6. A fine anno il valutato auto-valuta le proprie competenze organizzative;
7. L’OIV, sulla base dell’autovalutazione e del raggiungimento degli obiettivi, assegna un punteggio ai singoli dirigenti.

**Figura 2.14 |** Distribuzione delle valutazioni dei singoli dirigenti, MEF (% dei dirigenti), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Portale della Performance della P.A., 2019.

Gli obiettivi così fissati risultano spesso non sfidanti e non incentivanti. Si considerino, ad esempio, gli obiettivi (auto)definiti dall'ANPAL, Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro: all'interno dell'obiettivo triennale di "Predisposizione delle attività per la gestione del personale, dei bilanci e delle procedure finanziarie", l'obiettivo annuale "Piano logistico Agenzia" è stato raggiunto al 100%, in quanto l'obiettivo operativo di riferimento richiedeva la semplice "Identificazione di un immobile da destinare a sede istituzionale". **Larga parte degli obiettivi non viene quindi definita in maniera puntuale e stringente:** ad esempio, sempre per l'ANPAL, l'obiettivo triennale di "Profilazione qualitativa" prevede la generica "Definizione bozza di metodologia e procedura di profilazione qualitativa".

**La quasi totalità delle Amministrazioni Pubbliche presenta quindi dei punteggi di performance complessiva eccezionali.**



**Figura 2.15 |**  
Punteggi di performance (% raggiungimento performance), 2017.  
Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Portale della Performance della P.A., 2019.

Questo si è verificato nonostante la Riforma Brunetta fissasse dei criteri nella definizione degli obiettivi di:

- Rilevanza e pertinenza rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- Specificità e misurabilità in termini concreti e chiari;

- Significativo impatto in termini di miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- Riconducibilità ad un arco temporale determinato (di norma corrispondente ad un anno);
- Allineamento ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- Confrontabilità con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- Correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili.

Tuttavia, l'applicazione della norma ha snaturato il razionale della riforma. La P.A. stessa si è dimostrata chiusa al cambiamento e ha saputo "proteggersi" da esso, grazie alla formulazione dei **decreti attuativi, delle circolari interpretative, e del potere interdittivo della P.A. nei passaggi successivi di applicazione della norma.**

### **L'incentivazione della performance dei dipendenti pubblici italiani: una storia di riforme fallite**

Il primo tentativo di incentivare la performance dei dipendenti pubblici tramite un meccanismo di bonus si è avuto con la Riforma Frattini (2001), che introduceva l'erogazione di premi a fronte di incrementi di produttività effettivi e verificati oggettivamente. La Riforma aveva l'obiettivo di impedire l'erogazione di emolumenti a pioggia, indistintamente e a prescindere dal merito.

Questo aspetto di innovazione era tuttavia inserito all'interno di un provvedimento molto più ampio, riguardante la contrattualizzazione dei dipendenti pubblici. L'assenza di un forte focus sul tema e la mancanza di disposizioni chiare e dettagliate in materia hanno fatto sì che il provvedimento non generasse alcuna significativa migliona.

Un successivo provvedimento, la Riforma Brunetta del 2009, ha cercato di ovviare alle criticità a cui la Riforma Frattini non aveva saputo porre rimedio. Il cardine della

Riforma Brunetta era l'erogazione di bonus basati su una valutazione oggettiva della performance. Veniva inoltre esplicitamente vietata la possibilità di distribuire bonus ed incentivi in modo indifferenziato. Per rinforzare ulteriormente il provvedimento, la norma prevedeva l'impossibilità per le P.A. che non si fossero dotate di un adeguato sistema di valutazione di fare assunzioni, conferire incarichi di consulenza esterna e attribuire redistribuzioni di risultato ai dirigenti.

L'approccio normativo era fortemente centralizzato, strutturato e regolamentato. La crisi economica, come detto, ha inoltre fatto venir meno lo strumento dei rinnovi contrattuali bloccando anche le dinamiche salariali. Per ottemperare alla normativa, e contemporaneamente non rinunciare ai bonus, molti pubblici uffici hanno ricorso alla formulazione generica degli obiettivi, o addirittura alla stesura "postuma", ponendo come obiettivi risultati già raggiunti. A corollario, il ruolo degli Organismi Indipendenti di Vigilanza (OIV) risulta troppo limitato, operando in assenza di personale con adeguate competenze.

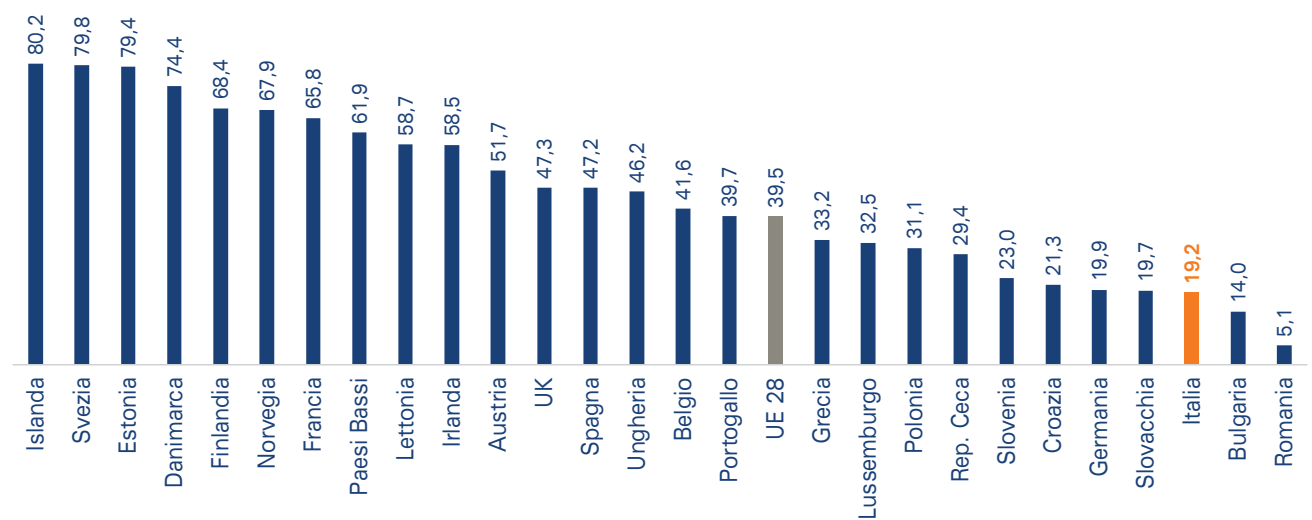
Sul tema è intervenuta anche la Riforma Madia (2015). La Riforma si inseriva nel solco della Riforma Brunetta, della quale conservava molti capisaldi, introducendo alcuni correttivi. Fra questi, veniva definito il ruolo di promozione, indirizzo e coordinamento affidato al Dipartimento della Funzione Pubblica e veniva introdotto un meccanismo basato sui risultati storici nella formulazione degli obiettivi. Veniva inoltre introdotto un meccanismo di partecipazione dei cittadini alla valutazione della performance e rafforzato il ruolo degli OIV.

È ancora presto per valutare gli effetti della Riforma Madia, su cui hanno gravato comunque il blocco contrattuale e delle dinamiche salariali. Le principali criticità, non superate dal provvedimento, riguardano la scarsa indipendenza e imparzialità degli OIV, che sono nominati dagli organi di indirizzo politico, e la bassa differenziazione dei giudizi fra diversi uffici pubblici, in un'ottica di omogeneizzazione acritica della performance.

Una nuova riforma, la Riforma Bongiorno, posta in essere solo 4 anni dopo la precedente, pur presentando elementi positivi rischia di non dare il tempo necessario alla riforma precedente per attecchire e produrre risultati.

## Mancato utilizzo della digitalizzazione come strumento di effettiva semplificazione dei processi

L'utilizzo di strumenti di e-government, in Italia, è molto poco sviluppato. **Solo il 19,2% dei cittadini espleta tutte le pratiche burocratiche online**, una percentuale inferiore a quella francese (65,8%), inglese (47,3%) e spagnola (47,2%).

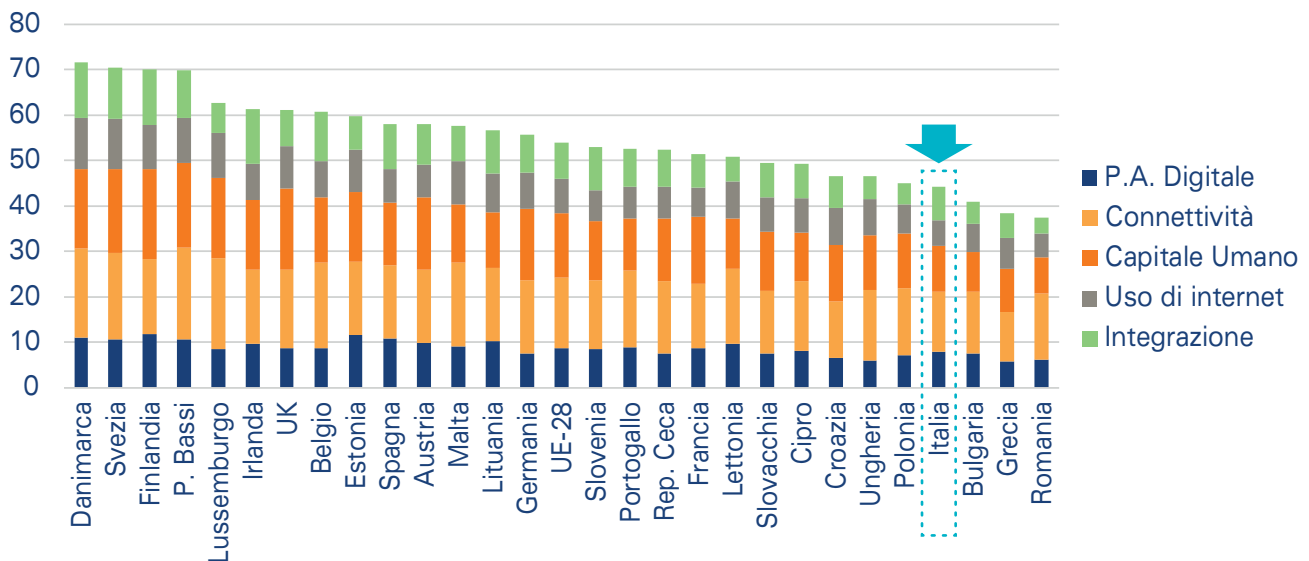


Non sono solamente i cittadini ad avere difficoltà nell'interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione, ma anche le imprese. **Mancano, inoltre, strumenti efficaci per garantire l'interazione fra i diversi enti della P.A.** Non è ad esempio previsto un sistema unico di gestione dei dati anagrafici, con il risultato che un privato è obbligato a fornire il medesimo dato a più uffici pubblici o, addirittura, a richiedere un dato da un ente pubblico per poi fornirlo ad un altro. L'onere del raccordo fra enti della P.A. è posto in capo ai privati, nonostante le molte opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Il ritardo digitale italiano è sintetizzato dal Digital Economy and Society Index elaborato dalla Commissione Europea, riportato in figura 17. L'Italia occupa la quart'ultima posizione, ottenendo un risultato migliore solo rispetto a Bulgaria, Grecia e Romania. **Nel sotto-indicatore "P.A. digitale" l'Italia è**

**Figura 2.16 |** Cittadini che espletano tutte le pratiche burocratiche online (% sul totale dei cittadini con accesso ad Internet), 2018. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2019.*

**posizionata al 18<sup>esimo</sup> posto (sui 28 Paesi UE), comunque lontana dai Paesi competitor (la Spagna è 4<sup>a</sup> e il Regno Unito 11<sup>esimo</sup>), ottenendo un risultato migliore solamente – restringendo il paragone ai Big 5 europei<sup>12</sup> - della Germania, 24<sup>esima</sup>.**



**Figura 2.17 |**  
DESI Index (punteggio per area, 0 minimo - 100 massimo), 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2019.

La trasformazione digitale della P.A. è una priorità riconosciuta anche a livello politico, in quanto genererebbe guadagni in termini di efficienza, di praticità nell’interfaccia privato-pubblico e di qualità e tempestività dei servizi. L’attuazione della trasformazione digitale della P.A. italiana si articola oggi attraverso tre pilastri complementari:

- l’AgID, Agenzia per l’Italia Digitale (Ente);
- il Piano Triennale per la Trasformazione Digitale (Piano strategico);
- il Codice dell’Amministrazione Digitale, CAD (Quadro normativo).

<sup>12</sup> Francia, Spagna, UK, Italia e Germania.

**L'AgID – Agenzia per l'Italia Digitale** – è l'agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio che ha il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana. È l'organizzazione preposta allo sviluppo e all'adozione di strumenti digitali nella P.A. e nel suo rapporto con i cittadini. È stata costituita nel 2012, e i compiti ad essa assegnati sono stati definiti nello Statuto approvato nel 2014. L'AgID lavora a stretto contatto con il Team per la Trasformazione Digitale, costituito nel 2016, che si occupa degli aspetti operativi della transizione al digitale.

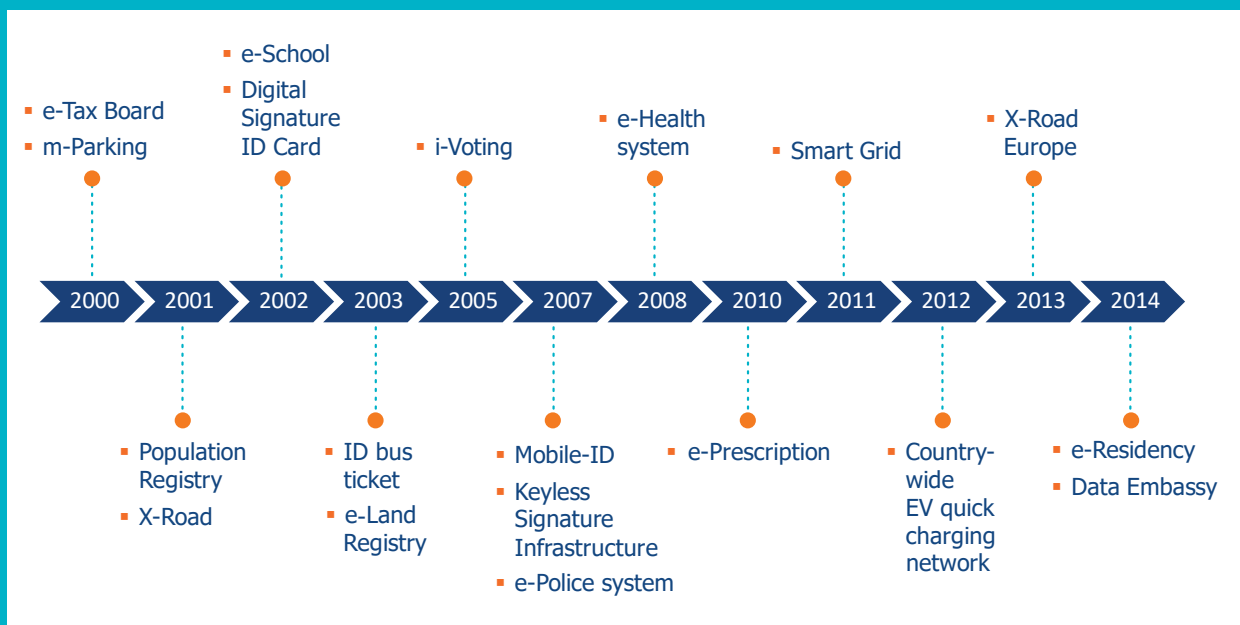
**Il Piano Triennale per la Trasformazione Digitale** definisce invece gli ambiti di intervento e gli obiettivi per il triennio 2019-2021. Quella attuale è la seconda edizione del Piano Triennale, successiva al Piano 2017-2019.

**Il Codice dell'Amministrazione Digitale**, promulgato nel 2005, è il testo legislativo che disciplina la normativa riguardante la digitalizzazione della P.A., regolando disponibilità, gestione, accesso e trasmissione dell'informazione digitale nei rapporti fra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Tuttavia, nonostante sia riconosciuto come priorità strategica e nonostante gli strumenti predisposti per realizzarlo, il programma di digitalizzazione della P.A. italiana soffre di alcune criticità gravi. In primo luogo, **la transizione da servizi analogici a servizi digitali italiana è stata pianificata con anni di ritardo rispetto agli altri Paesi europei**. Ad esempio, la Germania ha adottato il BundOnline Implementation Plan nel 2001. Il ritardo verso i Paesi più digitalizzati (principalmente quelli nordici) è ancora più marcato: quando l'Estonia ha portato a compimento il suo piano di digitalizzazione della P.A., nel 2014, in Italia non era ancora stato approvato lo Statuto dell'AgID e non era ancora stato costituito il team per la Trasformazione Digitale.

## Caso esemplificativo: l'Estonia digitale come caso di successo nella digitalizzazione della Pubblica Amministrazione attuata secondo una roadmap integrata a livello Paese

L'Estonia è uno dei casi di maggior successo nell'adozione di una strategia digitale. La roadmap ha avuto inizio nel 2000, e prevedeva una serie di obiettivi e progetti da portare a compimento entro il 2014.



L'articolazione attraverso molteplici progettualità integrate fra loro all'interno di una strategia di ampio respiro ha reso l'Estonia uno dei Paesi a maggior tasso di penetrazione dell'e-government:

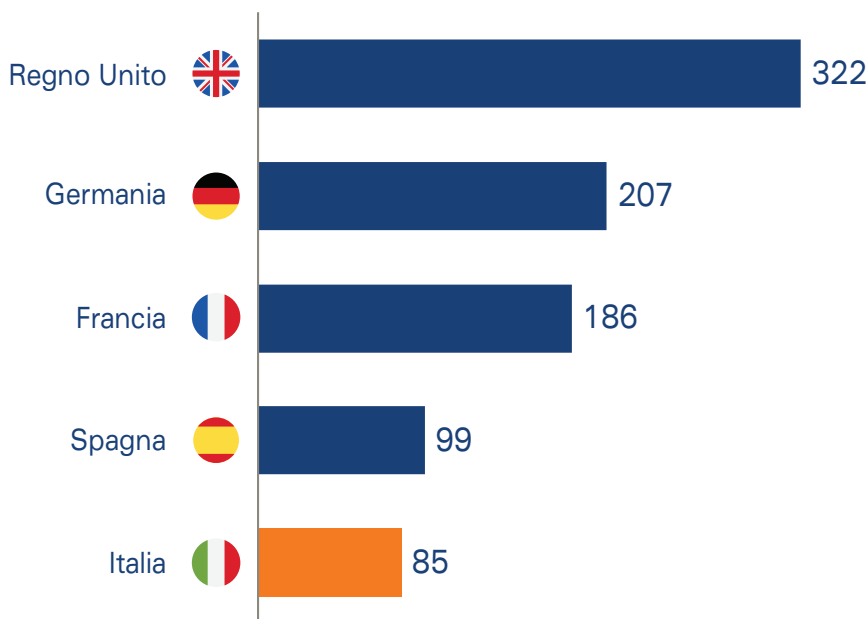
- Il 79,4% dei cittadini espleta tutte le pratiche burocratiche online
- L'88% delle abitazioni è dotata di banda larga
- Il 99% delle transazioni bancarie è cashless
- Il 99,8% dell'attività bancaria è online
- Il 94% delle carte d'identità sono digitali
- Il 99% dei servizi statali sono online
- Il 30% dei voti alle elezioni sono espressi online

I risultati sono notevoli: per aprire un'impresa online bastano 18 minuti, l'efficientamento della raccolta fiscale ha prodotto un incremento del gettito di 125 milioni di Euro e si stima che il risparmio generato dalla digitalizzazione dei servizi della P.A. sia pari al 2% del PIL ogni anno.



La seconda criticità riguarda le risorse messe a disposizione, sia in termini di risorse umane che finanziarie. L'AgID, come visto nel primo Capitolo, ad esempio, ha **risorse limitate**: dispone di soli 96 dipendenti, a fronte degli 850 dello UK Government Digital Service, la controparte inglese.

Sotto il profilo finanziario, l'articolo 90 del Codice dell'Amministrazione Digitale dispone che l'attuazione avvenga nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente, attraverso una logica di minimizzazione dei costi, aggravata dall'incapacità di sfruttare adeguatamente i fondi europei. Nonostante gli **1,65 miliardi di Euro annui** messi a disposizione dal programma Horizon 2020 per l'attuazione dell'Agenda Digitale italiana (11,5 miliardi tra il 2014 e il 2020), a fine 2017 sono stati spesi meno del 3% dei fondi (e solo il 10% è stato vincolato a spesa), posizionando l'Italia al di sotto dei big-5 europei per spesa in tecnologie digitali pro-capite.<sup>13</sup>



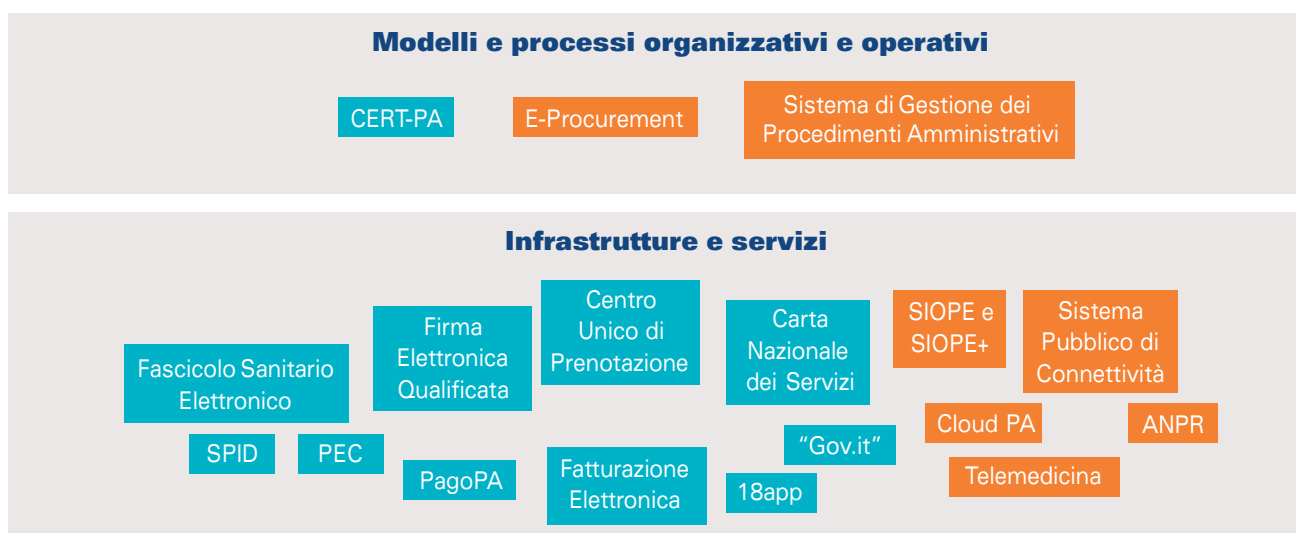
**Figura 2.18 |** Paesi big-5 UE per spesa pro-capite in tecnologie digitali nella P.A. (€ per abitante), 2015. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Assinform e Osservatorio Agenda Digitale, 2019.*

<sup>13</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Assinform e Osservatorio Agenda Digitale, 2019

A pregiudicare la piena trasformazione digitale nella P.A. italiana è la ritrosia della P.A. stessa. L'articolo 17 del Codice per l'Amministrazione Digitale impone la nomina da parte di ciascun ente pubblico di un **responsabile per la transazione digitale** con *“adequate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriale”*. Tuttavia, ad oggi, la maggioranza delle P.A. non ha ancora provveduto alla nomina. Inoltre, degli otto responsabili nominati dai ministeri, uno solamente è risultato essere in possesso di una laurea idonea al ruolo ricoperto, nel caso specifico in ingegneria informatica.<sup>14</sup>

Anche laddove la trasformazione digitale è avvenuta ad opera dell'AgID e del team di Trasformazione Digitale del Governo, permangono dei problemi. Per essere efficace, infatti, un processo di digitalizzazione non deve consistere nella mera trasposizione di un servizio da analogico a digitale, e deve **privilegiare i processi operativi e i modelli organizzativi rispetto alle infrastrutture**. Larga parte degli interventi messi in atto dall'Agenzia per l'Italia Digitale, tuttavia, si concentrano su infrastrutture e servizi.

**Figura 2.19 |**  
Riclassificazione per tipologia degli interventi dell'Agenzia per l'Italia Digitale, 2019. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati AgID, 2019.

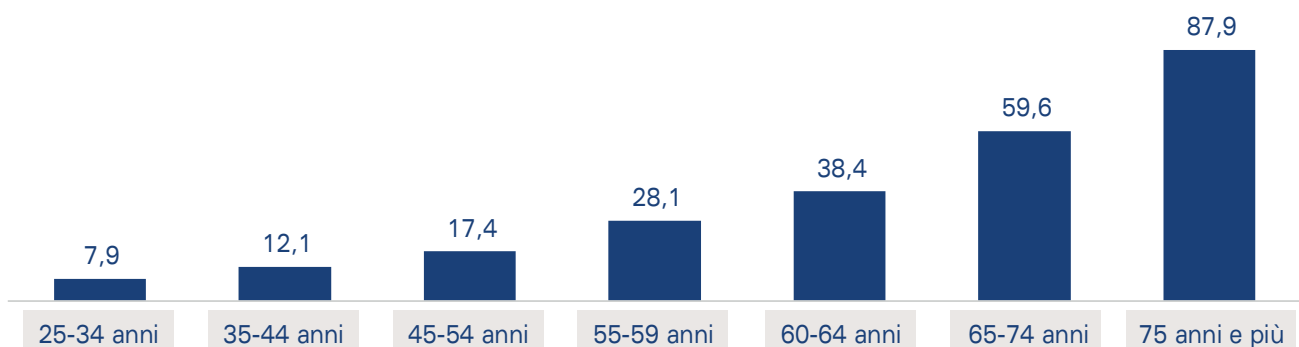


<sup>14</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati AgID.

**Mancano quasi in toto gli strumenti per permettere il dialogo fra banche dati di diversi enti pubblici**, attraverso un sistema centralizzato di condivisione dei dati basato su standard comuni.

Alla luce di ciò, **il ritardo digitale della popolazione italiana non può essere un alibi**. L'Italia è uno dei Paesi europei a più bassa digitalizzazione: solo il 61,3% della popolazione utilizza Internet, contro il 80,5% della Francia, l'84,4% della Germania, l'84,6% della Spagna e il 94,6% del Regno Unito<sup>15</sup>, un ritardo particolarmente marcato nelle fasce più anziane della popolazione.

**Figura 2.20 |** Persone che non usano Internet per fasce d'età (percentuale), 2018. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2019.*



Proprio la trasformazione digitale della P.A., se pensata in modo da non lasciar nessun cittadino indietro, può fungere da volano per la digitalizzazione del Paese, delle imprese e della società. D'altronde, come illustrato nel Capitolo precedente, proprio nell'ambito della digitalizzazione la P.A. italiana ha saputo eccellere realizzando casi di successo, nonostante l'arretratezza digitale della società e senza eccessivi problemi di adozione.

<sup>15</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2019.

## Criticità legate alla sovrapproduzione normativa e all'affastellamento di leggi concorrenti

---

In Italia sono oggi in vigore **circa 160.000 norme**, di cui 71.387 promulgate a livello centrale e le rimanenti a livello regionale, comunale e da parte di enti e Autorità.<sup>16</sup> Si tratta di un numero estremamente elevato anche in un confronto internazionale: in Francia sono in vigore circa 7.000 norme, in Germania 5.500 e nel Regno Unito circa 3.000.

A livello di attività legislativa, ovvero di promulgazione di nuove leggi, non si riscontra tuttavia una sostanziale differenza rispetto agli altri Paesi. Ad esempio, negli ultimi 20 anni sono state promulgate 2.171 leggi, un numero inferiore rispetto alla Germania, dove ne sono state promulgate 2.650. **La differenza non risiede infatti nel flusso normativo, ma nello stock, ovvero nel monte complessivo di leggi in vigore.**

Tale criticità nasce dalla **mancata abrogazione di leggi concorrenti una volta che una nuova legge viene emanata** (a titolo di esempio, sono ancora in vigore 419 norme approvate nel 1862). Ciò genera un quadro normativo talvolta confuso e contraddittorio: l'affastellamento di norme provoca poca chiarezza sia per i funzionari della P.A. che per imprese e cittadini, che si trovano ad operare in un contesto giuridico di non immediata comprensione. La normativa è infatti la materia prima dalla quale scaturiscono organizzazione della P.A. ed erogazione del servizio.

---

<sup>16</sup> A peggiorare il quadro, l'assenza di un registro unico delle norme sui diversi livelli, centrale e regionale. Per questo motivo non è possibile dare una quantificazione precisa del numero complessivo delle norme attualmente in vigore, se non un generico "circa 160.000".

La proliferazione delle norme è ulteriormente aggravata dal **frequente ricorso allo strumento del decreto legge** (d.l.). Il decreto legge è uno strumento normativo originariamente pensato per disciplinare le situazioni emergenziali (l'articolo 77 della Costituzione conferisce al Governo la facoltà di emanare decreti legge “*in casi straordinari di necessità e di urgenza*”), tramite una procedura di durata inferiore rispetto alla legislazione ordinaria. Il decreto legge presentato dal Governo assume valore di legge, e quindi entra in vigore, nel momento stesso in cui è pubblicato in Gazzetta Ufficiale.<sup>17</sup> Nel corso del tempo il decreto legge, da strumento pensato per normare situazioni straordinarie, è diventato un vero e proprio sistema di legiferazione. Negli ultimi 10 anni sono stati emanati 241 decreti legge, in media due al mese.

La conversione in legge di d.l. rappresenta il 38% dell'intera attività legislativa dell'attuale Parlamento, oltre 10 punti percentuali sopra al picco massimo registrato nelle passate legislature (raggiunto nei governi Berlusconi II e III).

L'eccessivo ricorso al decreto legge genera delle storture sia istituzionali (in quanto delegittima il ruolo del Parlamento, a cui spetterebbe il potere legislativo ma si trova ad essere un mero approvatore di norme scritte in altra sede) sia operative. Il decreto legge infatti, data la natura emergenziale per cui è stato originariamente introdotto, non è esaustivo, ma necessita di ulteriori provvedimenti (i cosiddetti decreti attuativi) che disciplinano i dettagli più operativi della norma.

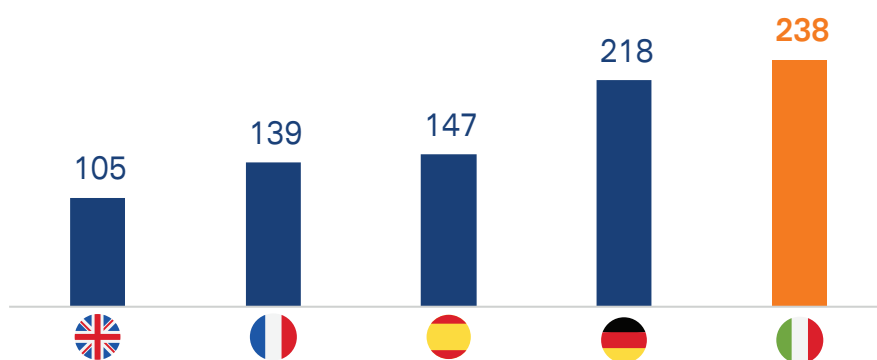
L'uso massiccio dello strumento del d.l. è stato quindi accompagnato dalla **proliferazione della legislazione secondaria**, complicando ulteriormente il già complesso quadro normativo italiano e il framework di riferimento in cui la P.A. si trova ad operare.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Nei 60 giorni successivi alla pubblicazione dev'essere convertito in legge dal Parlamento: in caso contrario il decreto perde efficacia.

<sup>18</sup> Come discusso nel paragrafo relativo alle responsabilità degli amministratori pubblici, il dipendente della P.A. opera in un regime in cui la responsabilità personale assume talvolta anche rilevanza penale. Emerge quindi una chiara correlazione fra la confusione normativa e l'inazione dei pubblici ufficiali.

**La confusione normativa si trasmette anche a imprese e privati.** Il caso più esemplificativo riguarda la disciplina fiscale. In Italia, sono attualmente in vigore oltre 1.250 norme riguardanti l'ambito fiscale<sup>19</sup>, e rendono un atto semplice, come il pagare le tasse, un'attività estremamente onerosa per le imprese. In Italia, infatti, per pagare le tasse un'impresa impiega mediamente il 70% del tempo in più rispetto ad un'analoga impresa francese.



**Figura 2.21 |**  
 Ore necessarie, in un anno, per pagare le tasse (ore), 2018.  
 Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Bank, 2019.

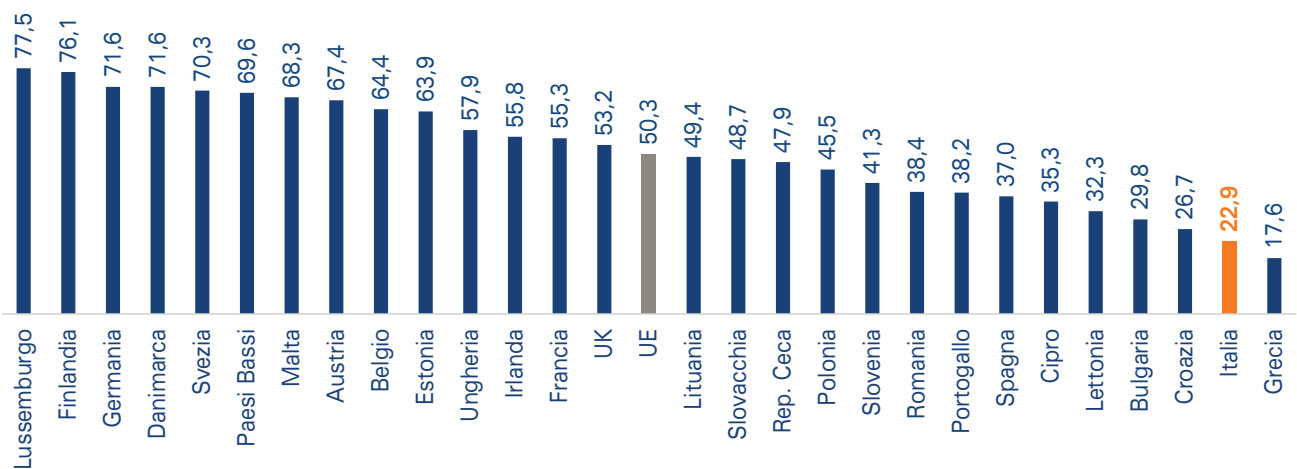
Secondo il Financial Complexity Index, un indicatore che mappa la **complessità della disciplina fiscale nei vari paesi, il sistema fiscale italiano è il 4° più complesso al mondo**, dietro solo a Cina, Brasile e Turchia, ben lontano da Germania (21esimo), Spagna (34esimo) e Regno Unito (72esimo).

In conclusione, l'affastellamento normativo italiano ha molteplici ripercussioni sull'operatività delle imprese, sulla quotidianità dei cittadini e sulla P.A., a cui non viene fornito un quadro di riferimento giuridico chiaro, lineare e razionale.

<sup>19</sup> Ovvero norme che contengono la parola "imposta" nel titolo.

## Calo generale del prestigio del pubblico funzionario

Il rapporto fra funzionari pubblici, cittadini e imprese è sempre più improntato alla sfiducia. **Il funzionario pubblico non è infatti più percepito come un soggetto del quale ci si possa fidare dalla maggioranza dei cittadini italiani, men che meno come partner e “potenziale aiuto”.**

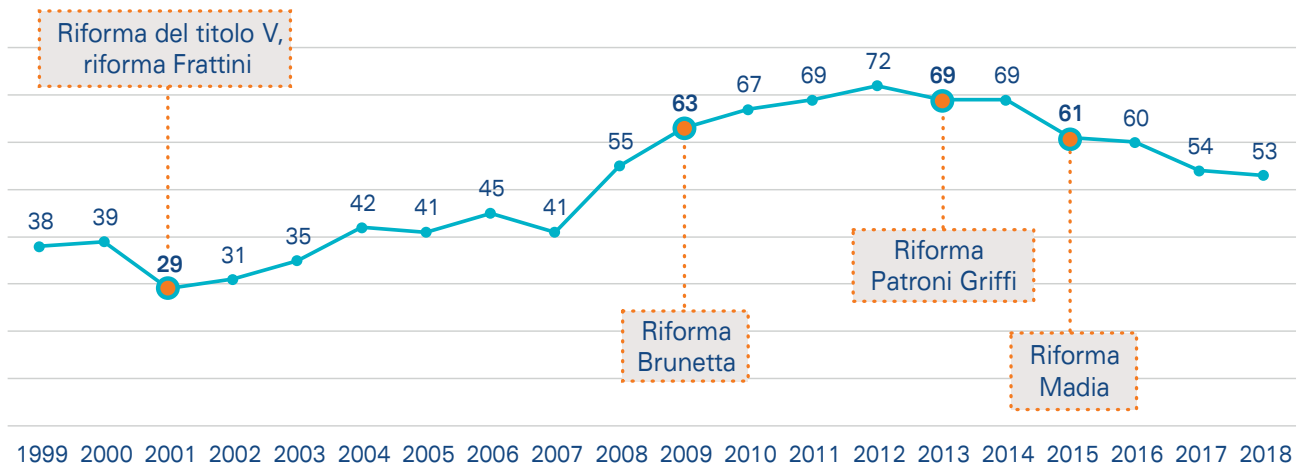


A questo calo del prestigio del settore pubblico e dei suoi funzionari, contribuisce anche la classe politica e dirigente, che dovrebbe invece essere il primo supporter del dipendente pubblico, principale alleato per il buon funzionamento della macchina pubblica nel suo complesso. Ciò ha spesso condizionato in negativo l’attività di riforma della P.A., che si è sempre focalizzata sul comportamento dei dipendenti pubblici, generalizzando giudizi non positivi e gratificanti.

La recente evoluzione normativa sembra muoversi in questa direzione con l’introduzione di controlli biometrici e di sistemi di videosorveglianza.

**Figura 2.22 |** Percentuale di cittadini che dichiarano di avere fiducia nella P.A. del proprio Paese (%), 2018. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurobarometro, 2019.*

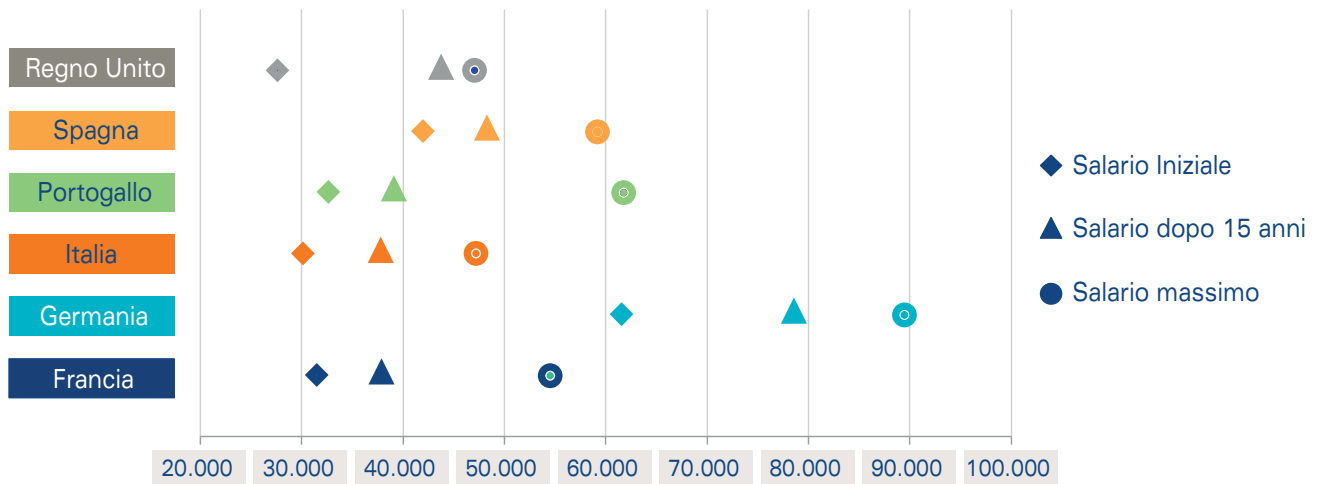
La bassa fiducia che i cittadini italiani hanno della Pubblica Amministrazione traspare anche dal **Corruption Perceptions Index**, che tiene traccia dei livelli di corruzione percepita (non effettiva) nel Paese. Nonostante un importante sforzo riformatore, negli ultimi 20 anni il giudizio negativo che gli italiani hanno della corruzione presente all'interno della propria classe dirigente non è migliorato.



**Figura 2.23 |** Posizionamento dell'Italia nel Corruption Perceptions Index (posizionamento nel ranking), 1999 - 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Transparency International, 2019.

Il calo del prestigio del funzionario pubblico emerge anche dalla **mancanza di prospettive di crescita professionale** e dal **livello di retribuzione in alcuni comparti**. Il settore dell'istruzione, che rappresenta una parte centrale della Pubblica Amministrazione sia a livello di numeri (su 3,2 milioni di dipendenti pubblici, oltre 1,1 sono insegnanti) che a livello di importanza per il Paese, mostra un basso livello di gratificazione economica e crescita salariale.





Gli insegnanti pubblici sono scarsamente retribuiti, e soprattutto non hanno prospettive di carriera. Il salario può infatti crescere, lungo tutto il corso della carriera, per un massimo del 57%. In Francia l'aumento potenziale è pari al 73%, nel Regno Unito all'80% e in Portogallo all'89%. Spagna e Germania presentano valori potenziali di crescita inferiori a quelli italiani (rispettivamente 41% e 45%), ma a fronte di valori iniziali maggiori. Addirittura, il salario minimo tedesco è del 30% superiore al salario massimo italiano.

**Figura 2.24 |** Evoluzione del salario degli insegnanti (dollari PPP), 2017. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD, 2019.*

## 2.3

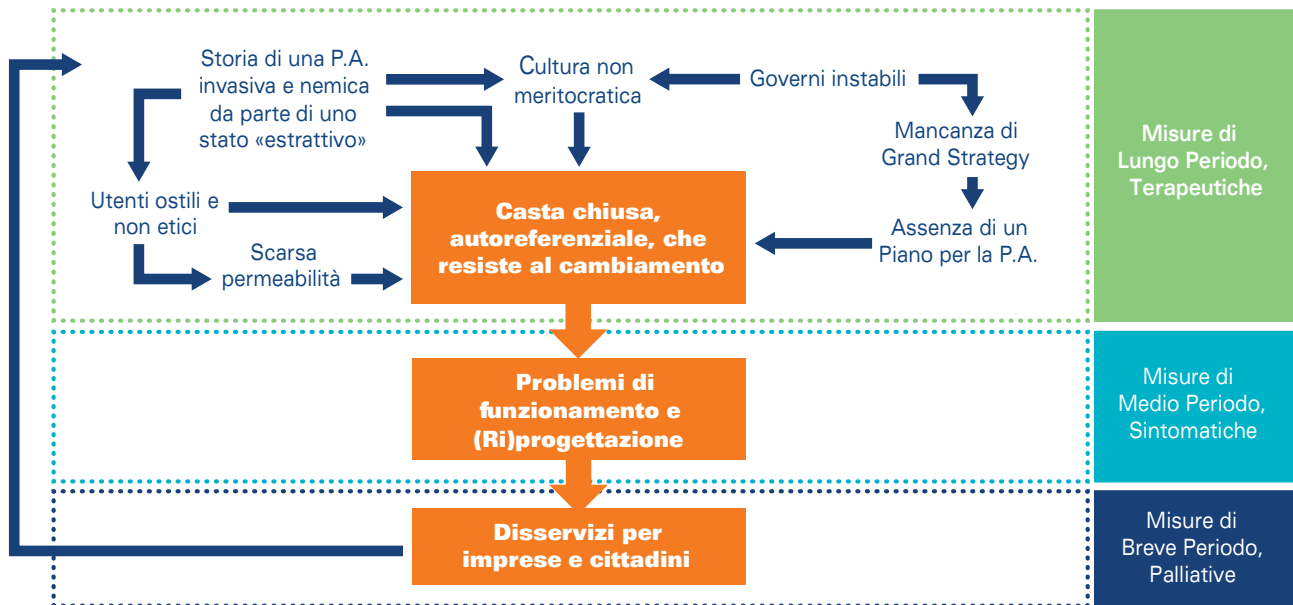
# Dai problemi alla diagnosi: il nostro modello interpretativo

---

L'analisi dei principali problemi della Pubblica Amministrazione italiana evidenzia l'esistenza di criticità sia di natura strutturale che di progettazione. I problemi attuali, evidenziati nel paragrafo precedente, sono tuttavia il prodotto di **nodi risalenti nel tempo** e, in alcuni casi, precedenti alla costruzione dello Stato Nazione. Una riforma incisiva ed efficace della Pubblica Amministrazione italiana non può quindi concentrarsi soltanto sulla risoluzione dei problemi correnti, ma deve agire sui nodi di lungo periodo da cui questi originano.

Le analisi illustrate nei paragrafi precedenti permettono di realizzare un **modello interpretativo** delle inefficienze e delle cause del cattivo funzionamento della P.A. italiana su cui impostare la definizione delle proposte di riforma per una semplificazione e sburocratizzazione duratura del Paese.

Secondo questo modello, i disservizi per cittadini e imprese, i cui impatti saranno presentati nei paragrafi successivi, sono il prodotto dei problemi di funzionamento e progettazione sin qui identificati. Questi sono però semplici sintomi di **una situazione ormai cronicizzata**: quella di una Pubblica Amministrazione chiusa, autoreferenziale, che resiste al cambiamento auto-proteggendosi da tentativi di riforma.



A causare questa situazione patologica è innanzitutto l'impostazione storica della burocrazia italiana, risalente alla creazione del Regno d'Italia, che corrisponde a quella di uno "Stato Estrattivo"<sup>20</sup>, orientata al controllo e alla riscossione delle imposte, più che alla risoluzione di problemi di cittadini e imprese e all'indirizzo del Paese. Questo ha portato inoltre ad una percezione storicamente negativa della P.A. da parte dei suoi utenti ultimi, **percepita come organismo invasivo**, da cui tutelarsi e difendersi, come un nemico, più che come un partner.

Di riflesso, questo ha portato la stessa P.A. a considerare gli utenti finali dei servizi pubblici in modo negativo, cioè come soggetti ostili allo Stato e in maggioranza portati ad adottare comportamenti non etici o difensivi nei confronti degli enti della Pubblica Amministrazione.

**Figura 2.25 |** Modello interpretativo dei problemi della P.A. Elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

<sup>20</sup> Nel saggio "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty" di D. Acemoglu e J. Robinson (2012), le istituzioni statali vengono suddivise in istituzioni "inclusive" e istituzioni "estrattive": mentre le prime favoriscono il coinvolgimento della maggioranza dei cittadini, lo sviluppo umano e quello civile, le seconde mirano esclusivamente all'estrazione di rendite dai cittadini stessi a beneficio di una élite dominante la quale, per mantenere il proprio potere, porrà ostacoli al cambiamento e all'innovazione. Secondo gli autori, infatti, "oggi le nazioni falliscono perché le loro istituzioni economiche estrattive non creano gli incentivi di cui la popolazione ha bisogno per risparmiare, investire e innovare" (pp. 383).

Una riforma della P.A. è tuttavia efficace solo se parte da un **principio di collaborazione virtuosa fra Stato e cittadini e dalla fiducia reciproca**. Se nasce con l'obiettivo di ostacolare ex ante i comportamenti di una delle due parti, tale riforma è destinata a fallire.

In secondo luogo, la Pubblica Amministrazione italiana è caratterizzata da **scarsa permeabilità**. I metodi e le pratiche di selezione del personale, di valutazione delle prestazioni, di promozione e riconferma nei ruoli sono rigidi, poco aperti rispetto al settore privato e in maggioranza influenzati da una cultura non meritocratica.

Il terzo nodo strutturale è costituito dall'**instabilità politica** che caratterizza l'Italia, in virtù della quale i Governi durano molto meno rispetto ai principali competitor europei. La breve durata degli esecutivi impedisce l'adozione di una Grand Strategy per il Paese, senza la quale risulta impossibile elaborare un piano di lungo termine per riformare la Pubblica Amministrazione nazionale.

Il combinato disposto di ostilità, comportamenti difensivi, chiusura e assenza di indirizzo strategico e progettualità è dunque una P.A. assimilabile ad una casta chiusa, autoreferenziale e che resiste al cambiamento. Da ciò derivano i **problemi di funzionamento e progettazione** mappati nel paragrafo precedente, che a loro volta generano **disservizi** ai cittadini e alle imprese.

Per formulare proposte efficaci è quindi necessario partire dal modello interpretativo presentato, così da definire interventi capaci di agire contemporaneamente sulla situazione emergenziale (disservizi per imprese e cittadini), sui sintomi e sui nodi radicati nella storia del Paese.

Tali interventi apparterranno a tre ambiti distinti, ma mutualmente supportivi:

- Di breve periodo, include le misure c.d. “**palliative**”, ovvero quei provvedimenti di breve periodo che è possibile implementare sin da subito per alleviare lo stato emergenziale che affligge la relazione tra Pubblica Amministrazione e cittadini e imprese.
- Misure di medio periodo, c.d. “**sintomatiche**”, ossia provvedimenti capaci di incidere sui problemi di funzionamento e di progettazione della P.A., risolvendoli.
- Misure di lungo periodo, c.d. “**terapeutiche**”, capaci di incidere sui nodi strutturali che causano i problemi della Pubblica Amministrazione italiana e l’attuale situazione emergenziale.

Solo un **intervento multilivello e combinato** di questo tipo potrà portare ad una piena e durevole semplificazione della Pubblica Amministrazione e a un’efficace sburocratizzazione del Paese nel lungo periodo, migliorando sin da subito l’integrazione tra stato e privati e innescando un turnaround positivo del Paese, realizzando una P.A. virtuosa, non più percepita come un “Peso Aggiunto”, ostile ed eccessivamente burocratizzata, ma riconosciuta come partner efficiente, “Potenziale Aiuto” per imprese e cittadini.

In sintesi:

- Per poter definire proposte efficaci e impostare una qualsiasi riforma della P.A. italiana, è necessario partire dai veri problemi della P.A. italiana.
- Essi includono: mancanza di visione e strategia a livello Paese e di singoli enti della P.A.; assenza di revisione ex post delle riforme; non chiara ripartizione delle competenze; inefficace conferimento di responsabilità ai funzionari pubblici; scarsa permeabilità con il settore privato; formazione, valutazione ed incentivazione inefficaci; sovrapproduzione normativa; calo del prestigio dei funzionari pubblici; mancato uso della digitalizzazione come strumento di vera semplificazione.
- Tali problemi, che si ripercuotono sui servizi a imprese e cittadini, sono tuttavia sintomi di nodi ben più risalenti nel tempo, che hanno reso la P.A. italiana una casta chiusa, autoreferenziale, che resiste al cambiamento. Anche su questi nodi, un'azione di riforma e sburocratizzazione che voglia produrre risultati duraturi, dovrà concentrarsi.

**03**

**Il Tableau de Bord  
per il miglioramento  
della P.A. italiana**

## 3.1

# Introduzione e impostazione metodologica del Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. italiana

---

Un percorso per la sburocratizzazione di una struttura così importante e pervasiva del tessuto socio-economico di un Paese, quale è la Pubblica Amministrazione, deve passare attraverso azioni decise, una visione di lungo termine e un monitoraggio attento e costante nel tempo.

Il gruppo di lavoro The European House - Ambrosetti ha elaborato e reso disponibile uno strumento strategico, semplice nella lettura e chiaro nei messaggi che trasmette: **il Tableau de Bord per il miglioramento della Pubblica Amministrazione italiana.**

Questo strumento fornisce ai decisori pubblici un cruscotto che restituisce la fotografia delle prestazioni ottenute dalla P.A. italiana in differenti aree-chiave per il miglioramento delle proprie performance, al fine di predisporre iniziative di policy coerenti per orientare e “governare” con tempestività lo sviluppo del Paese. Il Tableau de Bord guarda ai risultati della P.A. in modo ampio e in chiave di comparazione relativa rispetto agli altri Paesi europei.

Il Tableau de Bord è presentato, nella sua versione estesa e di maggior dettaglio, come Allegato 2 del presente rapporto.



**Macro-obiettivi**



**Sezioni tematiche**

|            | Dipendenti   | Elementi strutturali   | Digitalizzazione  | Qualità dei servizi erogati   |
|------------|--|--|---|---|
| <b>KPI</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dipendenti pubblici sulla forza lavoro totale</li> <li>2. Grado di chiusura e autoreferenzialità del processo di recruiting</li> <li>3. Livello di professionalismo della P. A.</li> <li>4. Anzianità dei dipendenti della P. A.</li> <li>5. Spesa per personale della P.A. sul totale della spesa pubblica</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Spesa per la Pubblica Amministrazione</li> <li>2. Capillarità e prossimità al cittadino degli enti locali</li> <li>3. Livello di complessità della normativa fiscale</li> <li>4. Disponibilità e performance delle pratiche e procedure di budgeting a livello centrale</li> <li>5. Grado di corruzione percepita</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso di servizi di e-government da parte dei cittadini</li> <li>2. Disponibilità di servizi pubblici digitali per le imprese</li> <li>3. Prenotazioni online per prestazioni sanitarie</li> <li>4. Quantità di dati della P.A. pre-compilati online</li> <li>5. Disponibilità e uso di open data nella P.A.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tempo necessario per ottenere permessi di costruzione</li> <li>2. Tempo necessario per risolvere un'insolvenza</li> <li>3. Tempo impiegato per pagare le tasse</li> <li>4. Qualità dei servizi della P.A. centrale</li> <li>5. Tempo necessario per registrare una proprietà</li> </ol> |

Il Tableau de Bord consiste in otto tavole, divise in due blocchi:

- Il primo blocco è quello dei macro-obiettivi, con i risultati della Pubblica Amministrazione italiana su quattro indicatori-chiave in termini di output offerto ai cittadini:
  - Qualità dell’interazione P.A. – Imprese
  - Qualità della P.A.
  - Fiducia nella P.A.
  - Tempi di pagamento della P.A.

Questi indicatori sono stati scelti perché rappresentano l’effetto finale della Pubblica Amministrazione su cittadini e imprese che deriva, a sua volta, dalle performance ottenute nei 20 indicatori del secondo blocco. Conseguentemente, per migliorare la performance della P.A. italiana in questi indicatori è necessario agire in modo puntuale su quelli sottostanti.

**Figura 3.1 |** Struttura del Tableau de Bord per il miglioramento della Pubblica Amministrazione italiana. *Fonte: rielaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.*

- Il secondo blocco, composto da quattro aree tematiche, prende in considerazione gli indicatori che analizzano la P.A. da vicino e che influenzano – direttamente e/o indirettamente – l’andamento dei macro-obiettivi:
  - Dipendenti
  - Elementi strutturali
  - Digitalizzazione
  - Qualità dei servizi erogati

Ciascuna di queste aree tematiche considera 5 Key Performance Indicator (KPI), per un totale di **24 indicatori mappati e monitorati dal Tableau de Bord.**

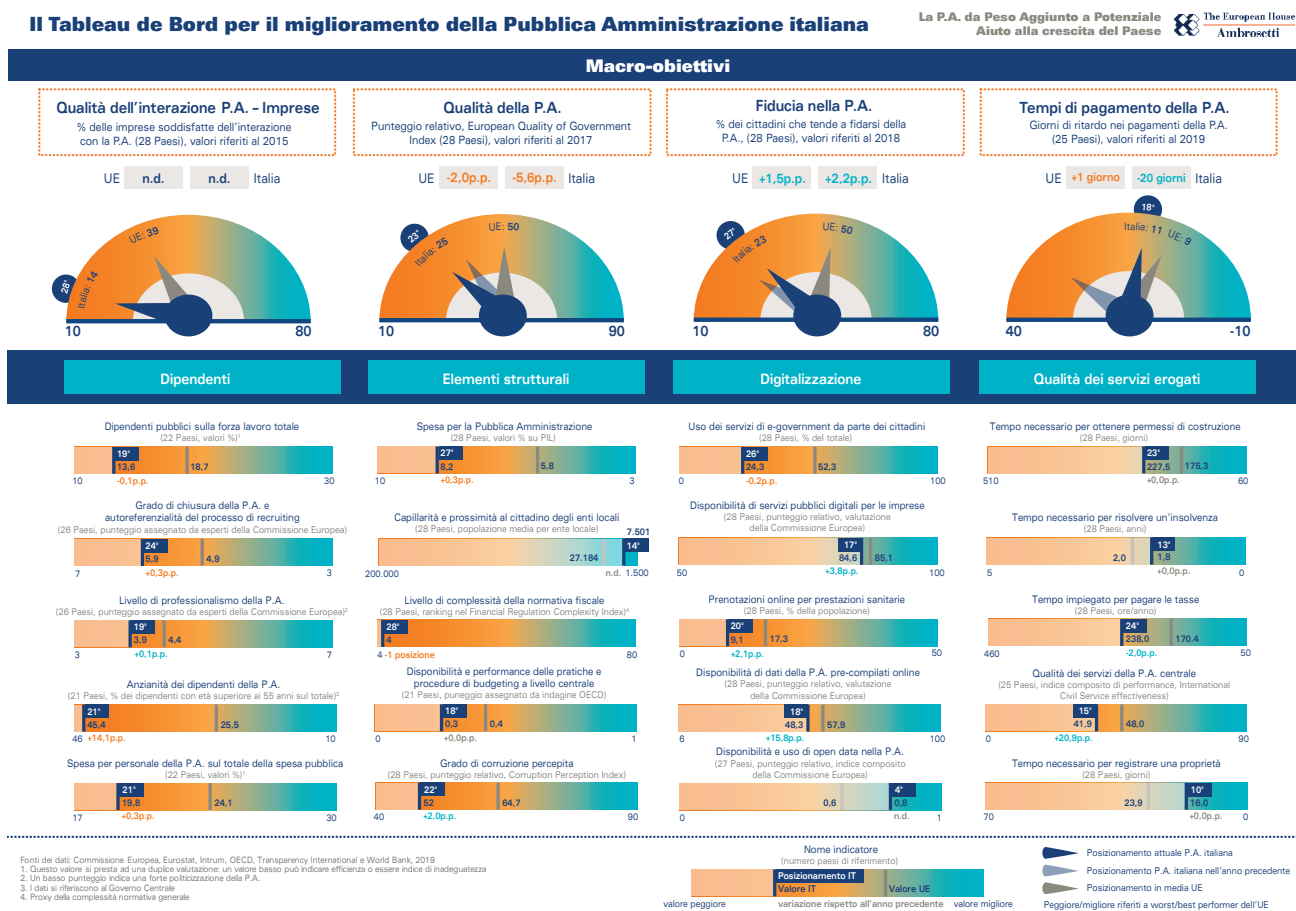
I KPI utilizzati per la creazione del Tableau de Bord sono dettagliati di seguito. Si considera sempre l’ultimo dato reso disponibile da banche dati internazionali certificate, in logica comparativa con gli altri Paesi europei. I KPI sono stati selezionati in seguito alla definizione del perimetro di misurazione (Dipendenti, Elementi strutturali, Digitalizzazione e Qualità dei servizi) della P.A. e scegliendoli sulla base della miglior completezza e immediatezza di comprensione.

| <b>I Key Performance Indicator del Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. italiana</b> |   |
|---|---|
| <b>Macro-obiettivi</b>  | Qualità dell'interazione P.A. - Imprese (% delle imprese soddisfatte dell'interazione con la P.A.), Flash Eurobarometer 2015                                    |
|   | Qualità della P.A. (punteggio relativo), European Quality of Government Index, 2017 <sup>1</sup>  |
|   | Fiducia nella P.A. (% dei cittadini che tende a fidarsi della P.A.), Eurobarometer 2018   |
|   | Tempi di pagamento della P.A. (giorni di ritardo nei pagamenti della P.A.), Intrum 2019   |
| <b>Dipendenti</b>   | Dipendenti pubblici sulla forza lavoro totale (valori %), OECD Government at a Glance 2017  |
|   | Grado di chiusura e autoreferenzialità del processo di recruiting (punteggio assegnato da esperti della Commissione Europea), Commissione Europea 2015          |
|   | Livello di professionalismo della P.A. (punteggio assegnato da esperti della Commissione Europea), Commissione Europea 2015                                     |
|   | Anzianità dei dipendenti della P.A. (% dei dipendenti con età superiore ai 55 anni sul totale), OECD Government at a Glance 2017                                |
|   | Spesa per personale della P.A. sul totale della spesa pubblica (valori %), OECD Government at a Glance 2017   |
| <b>Elementi strutturali</b>   | Spesa per la Pubblica Amministrazione (valori % sul PIL), Eurostat 2017   |
|   | Capillarità e prossimità al cittadino degli enti locali (popolazione media per ente locale), Commissione Europea 2015   |
|   | Livello di complessità della normativa fiscale (Ranking nel Financial Regulation complexity Index), TMF Group 2018  |
|   | Disponibilità e performance delle pratiche e procedure di budgeting a livello centrale (Punteggio assegnato da indagine OECD), OECD Government at a Glance 2017 |
|   | Grado di corruzione percepita (Punteggio relativo, Corruption perception index), Transparency International 2018  |
| <b>Digitalizzazione</b>   | Uso di servizi di e-government da parte dei cittadini (% del totale), Commissione Europea 2018  |
|   | Disponibilità di servizi pubblici digitali per le imprese (Punteggio relativo, valutazione della Commissione Europea), Commissione Europea 2019                 |
|   | Prenotazioni online per prestazioni sanitarie (valori %), Commissione Europea 2018  |
|   | Quantità di dati della P.A. pre-compilati online (Punteggio relativo, valutazione della Commissione Europea), Commissione Europea 2019                          |
|   | Disponibilità e uso di open data nella P.A. (Punteggio relativo, indice composito della Commissione Europea), Commissione Europea 2019                          |
| <b>Qualità dei servizi erogati</b>  | Tempo necessario per ottenere permessi di costruzione (giorni), World Bank 2018   |
|   | Tempo necessario per risolvere un'insolvenza (anni), World Bank 2018  |
|   | Tempo impiegato per pagare le tasse (ore/anno), World Bank 2018   |
|   | Qualità dei servizi della P.A. centrale (Indice composito di performance, International Civil Service Effectiveness), World Bank 2018                           |
|   | Tempo necessario per registrare una proprietà (giorni), World Bank 2018   |

1 Il dato regionale si riferisce al 2013.

**Figura 3.2 |**  
Rappresentazione di sintesi del Tableau de Bord per il miglioramento della Pubblica Amministrazione italiana. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

I dati qui proposti sono sintetizzati in un Foglio A3, in allegato a questo documento. Le tavole sono presentate non con una logica di “pagella”, bensì di fotografia dei trend e dei risultati basati su elementi concreti, per valutare il posizionamento strategico complessivo e ricavare informazioni utili per impostare efficaci politiche e strategie di sistema in grado di assicurare il miglioramento della Pubblica Amministrazione italiana, affinché sia di supporto allo sviluppo e alla crescita del Paese.



Di seguito sono riportate le tabelle di sintesi di ogni dimensione, ciascuna contenente i cinque indicatori che riportano la performance della P.A. italiana, la sua variazione rispetto all'anno precedente e il posizionamento della media UE.

# L'interpretazione del Tableau de Bord

---

## 3.2

### I MACRO-OBIETTIVI

Come anticipato nel paragrafo precedente, l'area dei macro-obiettivi vuole catturare la qualità della Pubblica Amministrazione per i cittadini e le imprese, fotografandone lo "stato di salute" generale; il posizionamento in questi indicatori può essere considerato come una proxy del risultato delle performance degli indicatori sottostanti.

Osservando i quattro indicatori, notiamo una **performance piuttosto deludente** della P.A. italiana che, in relazione ai 28 Paesi dell'Unione Europea, si posiziona:

- all'ultimo posto per qualità dell'interazione P.A. - Imprese;
- al 23° posto per qualità della P.A.;
- al 27° posto per fiducia nella P.A.;
- al 18° posto per i tempi di pagamento della P.A., ma in questo caso il totale dei Paesi mappati è 25.

In particolare, gli imprenditori italiani sono, tra quelli europei, quelli in cui **la percentuale di chi si dichiara molto insoddisfatto nel rapporto con la Pubblica Amministrazione è maggiore (41%)**, circa il doppio del valore UE o francese (rispettivamente 22% e 23%) e oltre tre volte quello della Germania (solo il 13%).

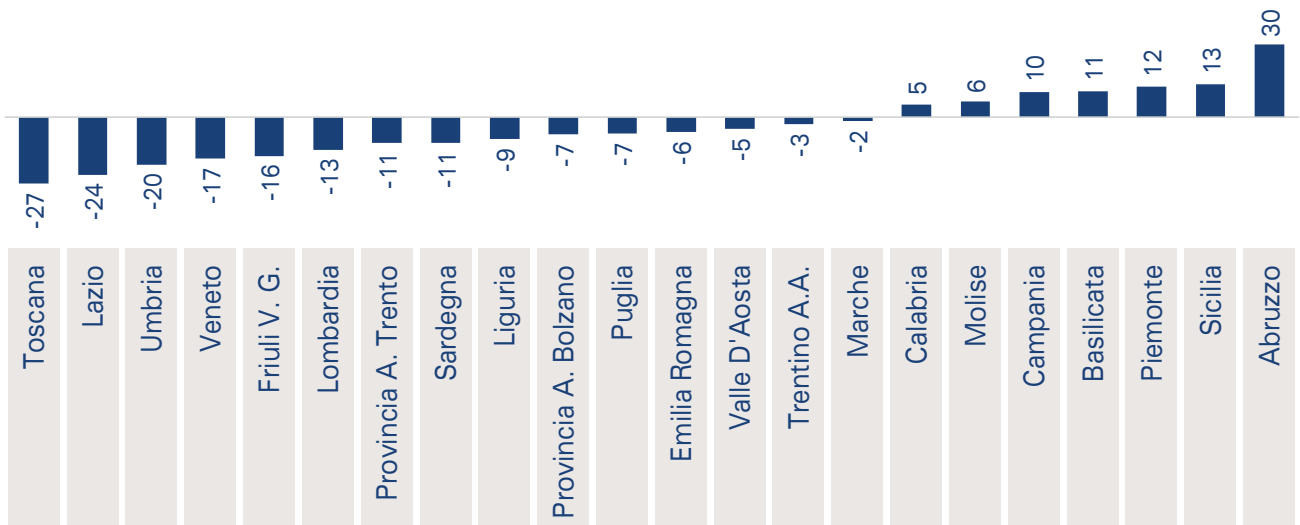
Relativamente alla qualità della P.A., misurata attraverso uno score che unisce corruzione percepita, imparzialità con cui vengono designate le posizioni degli uffici pubblici e qualità del servizio erogato a cittadini e imprese, l'Italia si posiziona nella parte bassa della classifica, con un punteggio di 24,7, vicino a Paesi come Slovacchia, Ungheria e Croazia. I Paesi big-5 dell'UE, a eccezione della Spagna, si posizionano al di sopra del-

la media UE (49,6): Germania, 71,4, Regno Unito, 70,9, Francia, 58,3. Oltre al basso punteggio raggiunto, l'Italia ha segnato un **peggioramento dell'indicatore** rispetto alla rilevazione precedente, con un calo di 5,6 punti percentuali.

Anche per la fiducia nella P.A., l'Italia si posiziona al penultimo posto in Europa (peggio di noi soltanto la Grecia). Questa indagine dell'Eurobarometro mette in luce come **solo il 23% dei cittadini italiani esprima fiducia nei confronti della P.A.** In questo caso, la dinamicità dell'indicatore è positiva e segna un miglioramento dell'Italia di 2,15 punti percentuali (meglio della media UE, di Germania, Francia e Spagna).

L'indicatore sui tempi di pagamento della P.A., pur posizionando l'Italia nella seconda metà della classifica dei Paesi europei (al 18° posto su 25), mostra una dinamica interessante: tra il 2018 e il 2019, il nostro Paese è quello che ha segnato il miglior progresso, riducendo di 20 giorni il ritardo con cui le amministrazioni pubbliche effettuano i pagamenti; si è passati da oltre un mese di ritardo nel 2018 (31 giorni) ai 9 giorni del 2019.

Questo progresso è dovuto in gran parte all'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica che ha permesso di rendere più efficace e rapido il processo dei pagamenti. È positivo notare come la performance dei pagamenti della P.A. verso i privati sia **estremamente variabile** tra gli enti regionali del nostro Paese: i dati del sistema dei pagamenti della P.A. disponibili per i primi nove mesi del 2018 mostrano come la maggior parte delle Regioni effettui i pagamenti addirittura in anticipo rispetto al termine concordato; tuttavia, Regioni come l'Abruzzo effettuano i pagamenti con ritardi di 30 giorni.



Da questo quadro generale emerge una situazione con molte ombre che riflettono in modo tangibile le criticità portate alla luce nel Capitolo 2 di questa ricerca. Nei prossimi paragrafi analizzeremo il dettaglio degli indicatori delle quattro aree tematiche e individueremo le ragioni per cui la P.A. mostra performance così deludenti nel confronto internazionale.

**Figura 3.3 |**  
 Tempo medio di ritardo ponderato (giorni).  
 Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019.

## DIPENDENTI

| Indicatore   | Valore Italia | Valore UE | Var. Y/Y Italia |
|--|---------------|-----------|-----------------|
| Dipendenti pubblici sulla forza lavoro totale (valori %)   | 13,6          | 18,7      | -0,1 p.p.       |
| Grado di chiusura e autoreferenzialità del processo di recruiting (punteggio assegnato da esperti della Commissione Europea) | 5,9           | 4,9       | +0,3 p.p.       |
| Livello di professionalismo della P. A. (punteggio assegnato da esperti della Commissione Europea) <sup>1</sup>              | 3,9           | 4,4       | +0,1 p.p.       |
| Anzianità dei dipendenti della P. A. (% dei dipendenti con età superiore ai 55 anni sul totale) <sup>2</sup>                 | 45,4          | 25,5      | +14,1 p.p.      |
| Spesa per personale della P.A. sul totale della spesa pubblica (valori %)  | 19,8          | 24,1      | +0,3 p.p.       |

### Figura 3.4 |

Sintesi degli indicatori dell'area Dipendenti. (1)

Livelli bassi di questo indicatore indicano una forte politicizzazione della P.A.; (2) I dati si riferiscono al Governo Centrale.

Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

La dimensione “Dipendenti” intende analizzare la struttura della Pubblica Amministrazione dal punto di vista delle risorse umane, sia relativamente alla loro dimensione e incidenza numerica, sia per quanto riguarda le caratteristiche intrinseche e più qualitative.

Un primo commento riguarda il **posizionamento della P.A. italiana al di sotto della media europea in tutti gli indicatori presi in considerazione.**

I dipendenti pubblici hanno un'incidenza piuttosto bassa sul totale della forza lavoro: solo il 13,6%, rispetto al 18,7% della media UE. Questa performance può essere analizzata insieme all'anzianità dei dipendenti della P.A., che posiziona l'Italia tra i Paesi europei con la Pubblica Amministrazione più “anziana”: complice anche il blocco del turnover dei dipendenti pubblici, l'età media è passata da 46,8 anni nel 2008 a 50,6 anni nel 2017. Questi due fenomeni presi insieme fanno emergere un doppio problema:

- è possibile ipotizzare che un valore troppo basso di dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro non sia un indicatore di efficienza organizzativa ma, piuttosto, un indice del **sottodimensionamento strutturale e inadeguatezza** della P.A.;

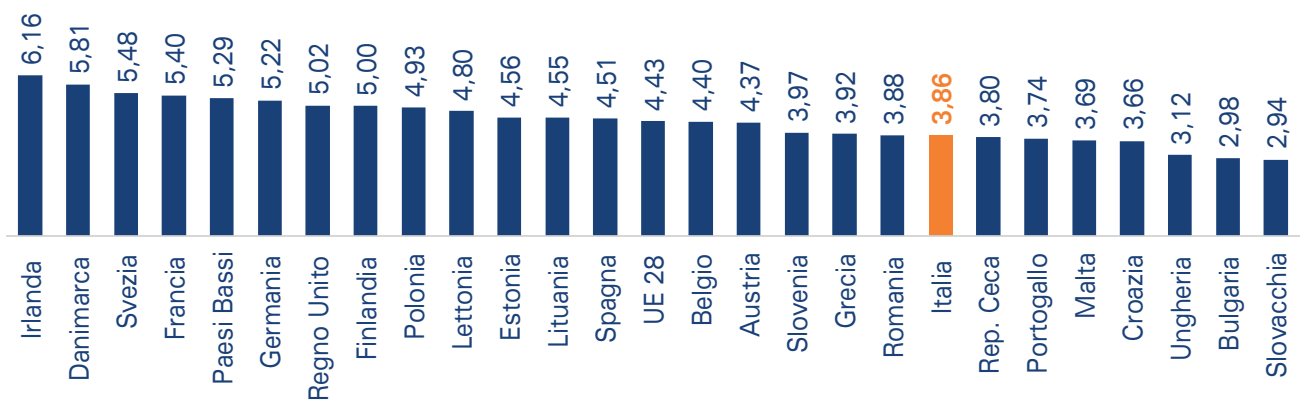


- un'età media dei dipendenti pubblici tra le più alte d'Europa può mostrare una debolezza sul fronte delle competenze: i dipendenti di età più avanzata, se non sono sottoposti a sessioni formative ben strutturate, tendono a recepire più lentamente gli aggiornamenti di processi e funzioni.

Di seguito è riportato il dettaglio dell'indicatore sul livello di professionalismo presente all'interno della P.A.: valori elevati indicano una P.A. più professionale, mentre valori bassi una più politicizzata.

È interessante notare come i Paesi mediterranei e dell'Europa dell'Est presentino valori simili, sbilanciati verso **una politicizzazione più accentuata**; al contrario, i Paesi nordici e core UE (Francia, Germania e BENELUX) presentano un professionalismo della P.A. più marcato. Inefficienza del processo di selezione delle risorse umane, chiusura e autoreferenzialità della P.A. e mancanza di un processo di formazione interno efficace, incentivano un comportamento politicizzato della Pubblica Amministrazione italiana, che si colloca al 19° posto in Europa.

**Figura 3.5 |**  
 Livello di professionalismo della P.A. (punteggio assegnato da esperti della Commissione Europea). Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2019.



## ELEMENTI STRUTTURALI

| Indicatore  | Valore Italia | Valore UE | Var. Y/Y Italia |
|---|---------------|-----------|-----------------|
| Spesa per la Pubblica Amministrazione (valori % sul PIL) <sup>1</sup>   | 8,2           | 5,8       | +0,3 p.p.       |
| Capillarità e prossimità al cittadino degli enti locali (popolazione media per ente locale)                                   | 7.501         | 27.184    | n.d.            |
| Livello di complessità della normativa fiscale (Ranking nel Financial Regulation complexity Index) <sup>2</sup>               | 4             | n.d.      | +1 posizione    |
| Disponibilità e performance delle pratiche e procedure di budgeting a livello centrale (Punteggio assegnato da indagine OECD) | 0,3           | 0,4       | +0,0 p.p.       |
| Grado di corruzione percepita (Punteggio, Corruption perception index)  | 52,0          | 64,7      | +2,2 p.p.       |

## Figura 3.6 |

Sintesi degli indicatori dell'area Elementi strutturali. (1) Questo valore si presta ad una duplice valutazione: un valore basso può indicare efficienza o essere indice di inadeguatezza; (2) Proxy della complessità normativa generale.  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

L'area degli "Elementi strutturali" restituisce una fotografia della P.A. italiana in chiaro-scuro, per cui risulta molto vicina al cittadino e con una corruzione nella media degli altri Paesi europei ma, allo stesso tempo risulta **più costosa, più complessa e con una diffusione di pratiche e procedure di budgeting inferiore rispetto alla media UE.**

La spesa per la P.A. in rapporto al PIL, come per l'indicatore sul numero di dipendenti pubblici sulla forza lavoro totale, si presta ad una duplice interpretazione, perché valori molto bassi possono essere indice di efficienza o dipendere dal tipo di struttura e servizi che sono stati affidati alla P.A. Tuttavia, nel caso italiano, un posizionamento al 27<sup>esimo</sup> posto in Europa per maggior incidenza della spesa per la Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL, 8,2% (solamente 0,1 punti percentuali al di sotto della Grecia, che detiene la peggior posizione in questa classifica), può indicare che, soprattutto se confrontata con i competitor UE e la performance in generale, esistono **sprechi e inefficienze nell'allocazione delle risorse.** Riportare questo rapporto al valore medio della UE (5,8%) permetterebbe di risparmiare risorse per

circa 40,8 miliardi di Euro che potrebbero essere reinvestiti in migliori corsi di formazione, tecnologia più avanzata e nuove risorse umane.

Tra gli aspetti analizzati in quest'area, la **capillarità della Pubblica Amministrazione** sul territorio è un punto a favore: in Italia, ciascun ente locale ha un bacino d'utenza che in media è di 7.501 persone; quasi quattro volte più capillare rispetto alla media europea. Di particolare rilievo è il dato del Regno Unito che, in UE, risulta quello con la capillarità più bassa, con 195.756 abitanti per ogni singolo ente locale.

Un punto di attenzione è il livello di complessità della normativa fiscale, utilizzata, in questo lavoro, come **proxy della complessità normativa italiana** che, come abbiamo visto nel Capitolo 2, rappresenta una delle criticità della Pubblica Amministrazione. L'Italia si posiziona all'ultimo posto per livello di complessità della normativa fiscale in Europa, in peggioramento rispetto all'anno precedente. In questo caso specifico, l'introduzione di una soluzione tecnologica e tracciabile, quale è la fatturazione elettronica (introdotta come obbligatoria prima per la Pubblica Amministrazione e successivamente per i privati) viene vista come un primo passo verso la semplificazione del sistema fiscale, non solo digitalizzando un servizio, ma ripensandone l'architettura e il processo di funzionamento.

La presenza di procedure di controllo e gestione rappresenta uno strumento fondamentale per raggiungere obiettivi di efficienza all'interno di ciascuna organizzazione, sia essa privata o pubblica. Come abbiamo visto nel Capitolo 2, la **mancanza di una visione di lungo termine e di una pianificazione strategica** all'interno degli enti della P.A. rappresenta una delle criticità riscontrate. Il basso punteggio ottenuto dalla Pubblica Amministrazione italiana, relativamente alla disponibilità di pratiche di budgeting all'interno della P.A. centrale è indice della mancanza di una cultura consolidata, centrata sulla programmazione a lungo termine e sul controllo ex post per il monitoraggio dei cambiamenti introdotti. Senza questo passo culturale in avanti, l'Italia non migliorerà lo score pari a 0,2 ottenuto nell'ultima indagine.

## DIGITALIZZAZIONE

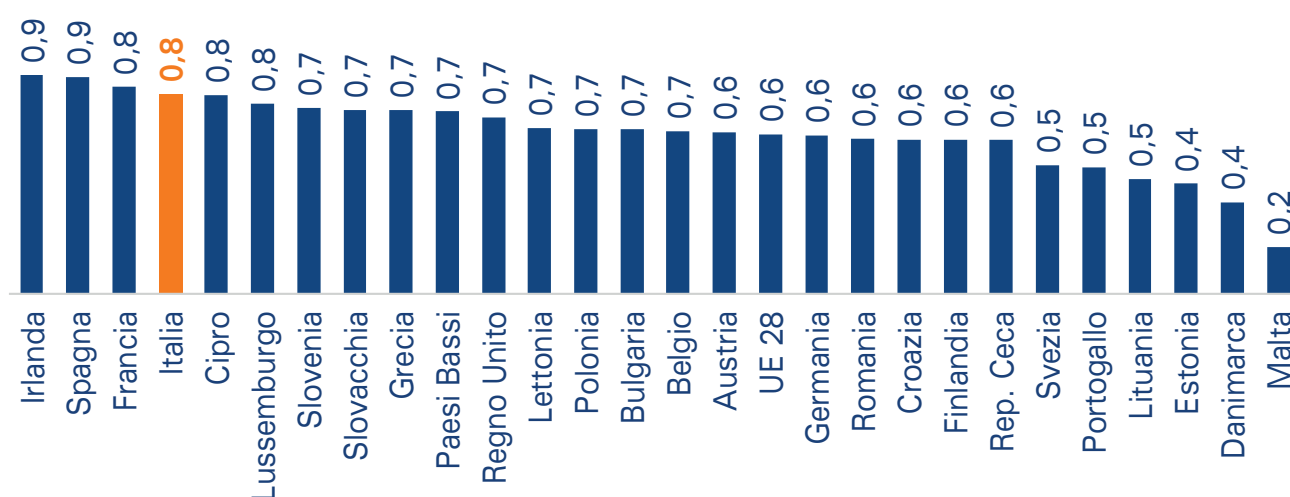
| Indicatore  | Valore Italia | Valore UE | Var. Y/Y Italia |
|---|---------------|-----------|-----------------|
| Uso di servizi di e-government da parte dei cittadini (% del totale)  | 24,3          | 52,3      | -0,2 p.p.       |
| Disponibilità di servizi pubblici digitali per le imprese (Punteggio relativo, valutazione della Commissione Europea) | 84,6          | 85,1      | +3,8 p.p.       |
| Prenotazioni online per prestazioni sanitarie (Valori %)  | 9,1           | 17,3      | +2,1 p.p.       |
| Quantità di dati della P.A. pre-compilati online (Valutazione della Commissione Europea)                              | 48,3          | 57,9      | +15,8 p.p.      |
| Disponibilità e uso di open data nella P.A. (Punteggio, indice composito della Commissione Europea)                   | 0,8           | 0,6       | n.d.            |

**Figura 3.7 |**  
Sintesi degli indicatori dell'area Digitalizzazione.  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

La “**Digitalizzazione**” delle **Pubblica Amministrazione** rappresenta un’evoluzione relativamente recente. In Italia, si inizia a discutere di come trasformare la P.A. per adattarla al nuovo paradigma digitale, offrendo servizi a cittadini e imprese in modo più semplice e diretto, a partire dall’inizio degli anni 2000. È infatti del 2003 l’emanazione del primo Codice dell’Amministrazione Digitale, entrato in vigore tre anni dopo, nel 2006. Nonostante l’Italia sia stata tra i primi Paesi in Europa a dotarsi di un Testo Unico per la digitalizzazione della P.A., la sua adozione non è stata altrettanto veloce: a titolo di esempio, nel 2016 non risultava ancora attuata la norma che prevedeva, per ciascuna P.A., di dotarsi di un Responsabile Unico per la Transazione Digitale. Un altro problema della mancata (o scarsa) digitalizzazione è stato quello di un approccio che non prevedeva risorse ad hoc, ma la cui attuazione avrebbe dovuto essere perseguita con risorse previste a legislazione vigente.

Questo **ritardo nella digitalizzazione della P.A.** è riscontrabile anche negli indicatori presi in considerazione all’interno del Tableau de Bord, che posizionano l’Italia al di sotto della media UE. Tuttavia, anche grazie alle iniziative realizzate recentemente dall’Agenzia per l’Italia Digitale,

con l'obiettivo primario di pubblicare in rete la maggior parte dei dati disponibili e raccogliarli all'interno di un unico portale, l'Italia si posiziona al 4° posto in UE per disponibilità e uso di Open Data nella P.A. Questo è, inoltre, il **miglior posizionamento del nostro Paese tra i 24 KPI presi in considerazione nel Tableau de Bord**. Come si vede nel grafico 3.8, l'Italia si posiziona accanto a Paesi come Francia e Spagna, ottenendo un punteggio maggiore di Regno Unito e Germania, che si posiziona al di sotto della media UE.



Osservando gli altri indicatori monitorati nell'area Digitalizzazione, le performance non sono ancora sufficienti: l'uso di servizi di e-government da parte dei cittadini ci posiziona al terzo ultimo posto in UE, solo il 24,3% del totale li utilizza, contro una media in Europa del 52,3%.

La sanità online (e-health), che rappresenta un settore in forte espansione in cui l'avanzamento tecnologico è un fattore chiave per il miglioramento delle condizioni di salute della popolazione, attraverso un monitoraggio attivo e costante e una prevenzione personalizzata dei pazienti, aiuterà il Sistema Sanitario Nazionale a contenere la spesa pubblica, altrimenti prevista in forte aumento. In questo campo, nonostante casi di successo localizzati in alcune Regioni (es. Fascicolo sanitario elettronico in Lombardia), l'Italia risulta ancora nella seconda metà della classifica europea: **solo il 9,1% della popolazio-**

**Figura 3.8 |** Disponibilità e uso di open data nella P.A. (Punteggio, indice composito della Commissione Europea).  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

**ne effettua prenotazioni online per le prestazioni sanitarie, contro una media UE del 17,3%** a livello europeo. Un dato confortante è il miglioramento di questo indicatore, in crescita di 2,1 punti percentuali rispetto al 2016.

Per quanto riguarda la disponibilità di servizi pubblici digitali per le imprese, la Pubblica Amministrazione italiana si posiziona al 17° posto, sullo stesso livello della UE, con un punteggio di 84,6 contro l'85,1 europeo.

### QUALITÀ DEI SERVIZI EROGATI

| Indicatore  | Valore Italia | Valore UE | Var. Y/Y Italia |
|---|---------------|-----------|-----------------|
| Tempo necessario per ottenere permessi di costruzione (giorni)            | 227,5         | 175,3     | +0,0 p.p.       |
| Tempo necessario per risolvere un'insolvenza (anni)                       | 1,8           | 2,0       | +0,0 p.p.       |
| Tempo impiegato per pagare le tasse (ore/anno)                            | 238,0         | 170,4     | -2,0 p.p.       |
| Qualità dei servizi della P.A. centrale (Indice composito di performance) | 41,9          | 48,0      | +20,9 p.p.      |
| Tempo necessario per registrare una proprietà (giorni)                    | 16,0          | 23,9      | +0,0 p.p.       |

**Figura 3.9 |**  
Sintesi degli indicatori dell'area Qualità dei servizi erogati.  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

L'area tematica "Qualità dei servizi erogati" vuole fornire un confronto su indicatori che misurano l'interazione di cittadini e imprese con la P.A. in ambiti necessari allo sviluppo economico-sociale del Paese, in cui la P.A. gioca un ruolo di rilievo.

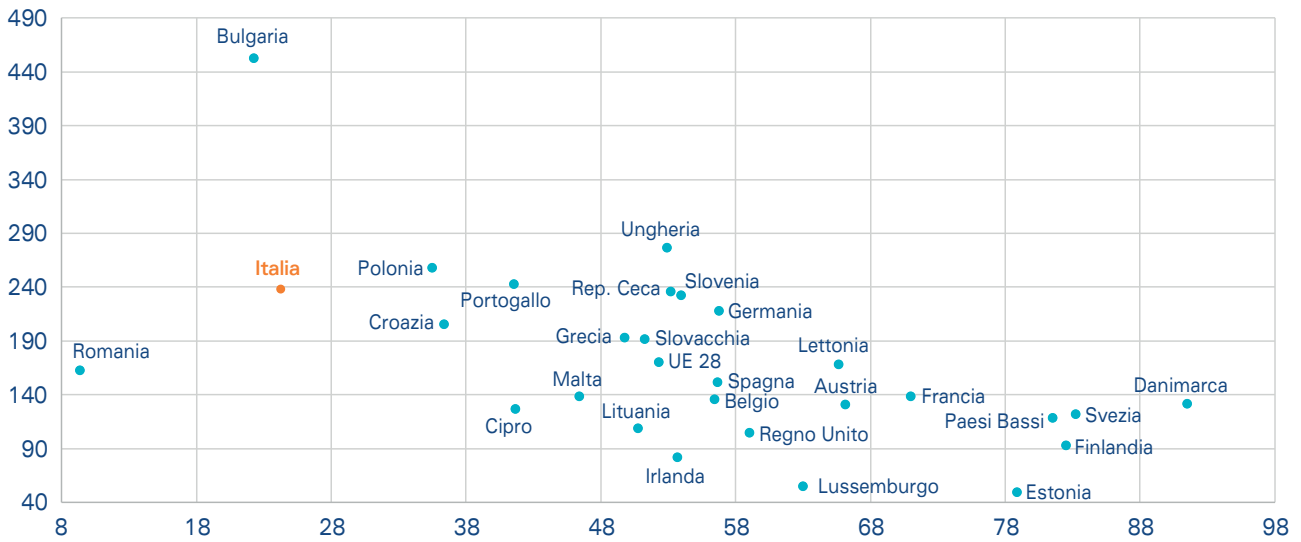
In due KPI su cinque, l'Italia si posiziona al di sopra della media UE: in particolare, **per quanto riguarda il tempo per registrare una proprietà, la P.A. italiana risulta più performante di quella della media UE**, posizionandosi al 10° posto (16 giorni necessari, vs. 23,9 medi in UE); anche la risoluzione delle insolvenze risulta più rapida in Italia, con una media di 1,8 anni (vs. i 2 anni medi in Europa). Per quest'ultimo indicatore è tuttavia doveroso fare una pre-

cisazione: in Italia la performance della giustizia civile è molto variabile da tribunale a tribunale, per cui è difficile identificare un valore unitario nazionale. Ad esempio, il Tribunale di Milano, con 283 giorni medi per la risoluzione di una causa commerciale, ottiene performance in linea con gli altri Paesi europei (in Francia la durata media è di 300 giorni), mentre tribunali del Sud Italia impiegano oltre 1.000 giorni.

Risultano più critici, invece, altri due indicatori:

- Tempo necessario per ottenere un permesso di costruzione: l'Italia si posiziona al 23° posto e al di sotto della media UE; sono necessari oltre 220 giorni, oltre il doppio di quanto è necessario in Germania (126 giorni) e quasi tre volte rispetto al Regno Unito (86 giorni).
- Tempo impiegato per pagare le tasse: in Italia sono necessarie 238 ore ogni anno, il doppio di quanto necessario in media in Europa (170,4 ore).

Nel grafico sottostante è possibile osservare come la digitalizzazione dei servizi per il cittadino sia in grado di migliorare anche la performance della Pubblica Amministrazione in indicatori-chiave che impattano sul sistema socio-economico di un Paese: Paesi come l'Estonia o i Paesi nordici (Danimarca, Finlandia e Svezia) che hanno implementato strategie per la fornitura di servizi digitali per imprese e cittadini, hanno ottenuto ottimi risultati anche nell'indicatore che misura il tempo impiegato per pagare le tasse.



**Figura 3.10 |** Relazione tra quota di cittadini che utilizzano servizi di e-Government (ascisse, valori %) e tempo impiegato per pagare le tasse (ordinate, valori in ore/anno).  
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti, 2019.

In conclusione, il Tableau de Bord, presentato in allegato, mostra in modo quantitativo l'impatto sulla macchina pubblica delle criticità presentate nel Capitolo 2.

Abbiamo realizzato il Tableau de Bord come strumento che complementa le proposte (presentate nel Capitolo 5) per guidare la P.A. nella fase di riforma, misurandone il miglioramento. Continuare ad utilizzare questo strumento nel tempo permetterà non solo di tenere sotto controllo le performance della P.A. rispetto ai competitor europei, ma anche di individuare le aree di intervento in cui, di volta in volta, è prioritario agire.



In sintesi:

- Per poter avviare un efficace processo di riforma e semplificazione della P.A. italiana, che preveda revisioni post-mortem e monitoraggio dei risultati, è necessario identificare un set adeguato di metriche e KPI.
- The European House - Ambrosetti ha elaborato uno strumento strategico basato su elementi quantitativi, chiaro e di semplice interpretazione: il Tableau de Bord per il miglioramento della P.A. italiana.
- Diviso in 4 macro-obiettivi e altrettante sezioni tematiche con 5 KPI di dettaglio ciascuna, questo strumento, da aggiornare nel tempo, restituisce la fotografia della performance della P.A. italiana con riferimento ai dipendenti pubblici, agli elementi strutturali, all'uso della digitalizzazione e alla qualità dei servizi erogati.

**04**

**L'impatto delle  
disfunzioni della  
burocrazia italiana**

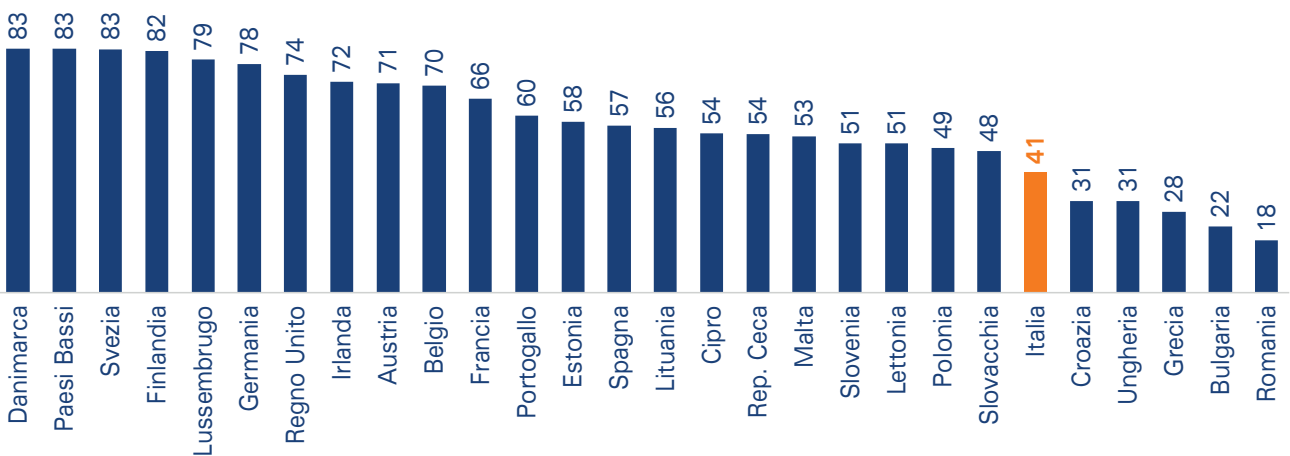
# 4.1

## La Pubblica Amministrazione in Italia è fra le più inefficienti d'Europa

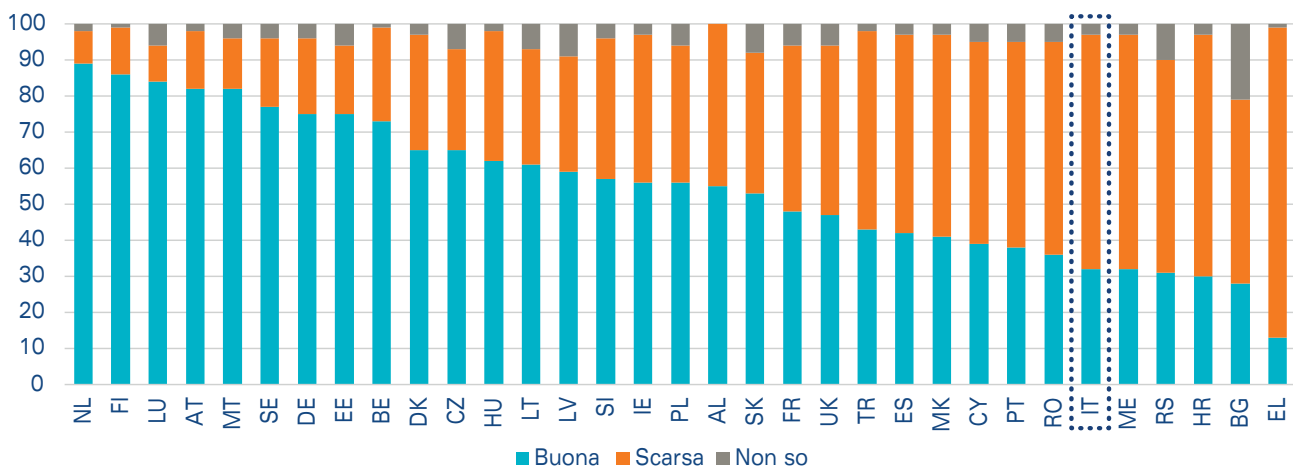
La Pubblica Amministrazione italiana sconta oggi un gap in termini di efficienza rispetto a quella di molti Paesi europei. Fra le diverse misure del grado di inefficienza della P.A., il Quality of Government Index, elaborato dalla Commissione Europea, attraverso il sotto indice “Qualità della P.A.” sintetizza una pluralità di variabili associate al buon funzionamento della “macchina dello Stato” ed è quindi un affidabile indicatore multidimensionale del ritardo amministrativo del Paese.

In questa classifica, **l'Italia si posiziona infatti 23<sup>esima</sup> su 28 Paesi dell'Unione Europea**, ottenendo una performance migliore solamente rispetto a Croazia, Ungheria, Grecia, Bulgaria e Romania, ben lontana rispetto a Germania (sesta), Regno Unito (settimo), Francia (undicesima), e peggio anche della Spagna (quattordicesima).

**Figura 4.1 |**  
Quality of Government Index - sotto indice Qualità della P.A. (numeri indice, 100 = migliore), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2019



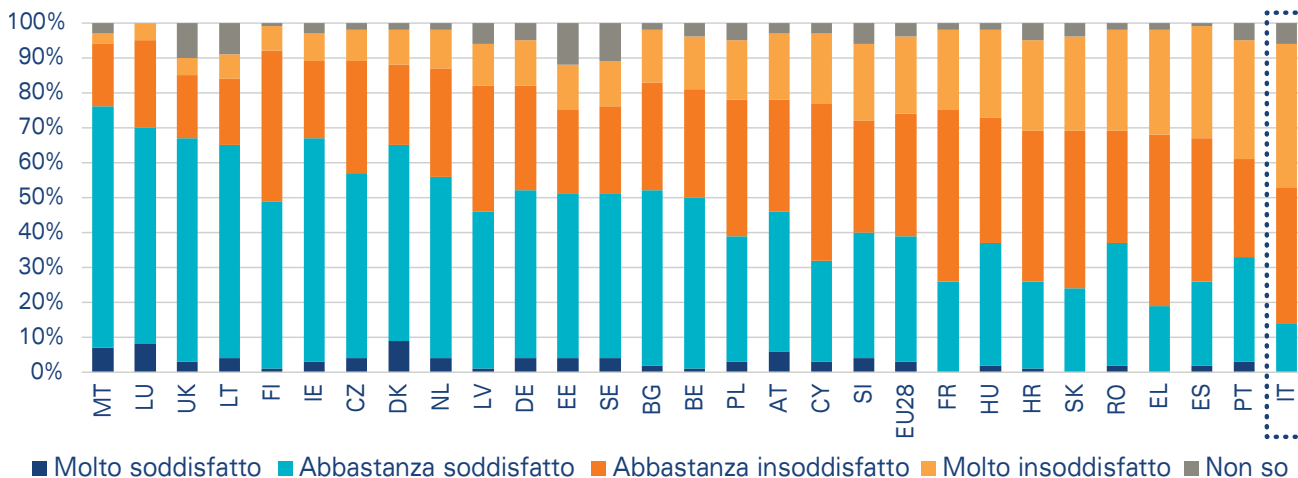
Una Pubblica Amministrazione inefficiente difficilmente riesce a soddisfare le esigenze di cittadini e imprese. Non desta particolari sorprese, alla luce delle criticità sollevate dalle evidenze in Figura 4.1, che **il 65% dei cittadini italiani valuti negativamente l'operato della P.A. nazionale**. Anche in questo caso, il gap con i principali competitor è marcato: un giudizio negativo sull'operato della P.A. nazionale è espresso solo dal 21% dei cittadini tedeschi, dal 46% dei cittadini francesi, dal 47% dei cittadini britannici e dal 55% dei cittadini spagnoli.



Se il giudizio dei cittadini è negativo, quello delle imprese è pessimo: secondo un'indagine dell'Eurobarometro<sup>1</sup>, il 39% delle imprese italiane è abbastanza insoddisfatto dell'operato della P.A. italiana e il 41% è molto insoddisfatto. **L'80% di risposte negative posiziona l'Italia all'ultimo posto per valutazione della performance amministrativa da parte delle imprese.**

**Figura 4.2 |** Giudizio dei cittadini sulla prestazione dei servizi pubblici nei Paesi europei (valori %), 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurobarometro, 2019

<sup>1</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati flash Eurobarometer 417.

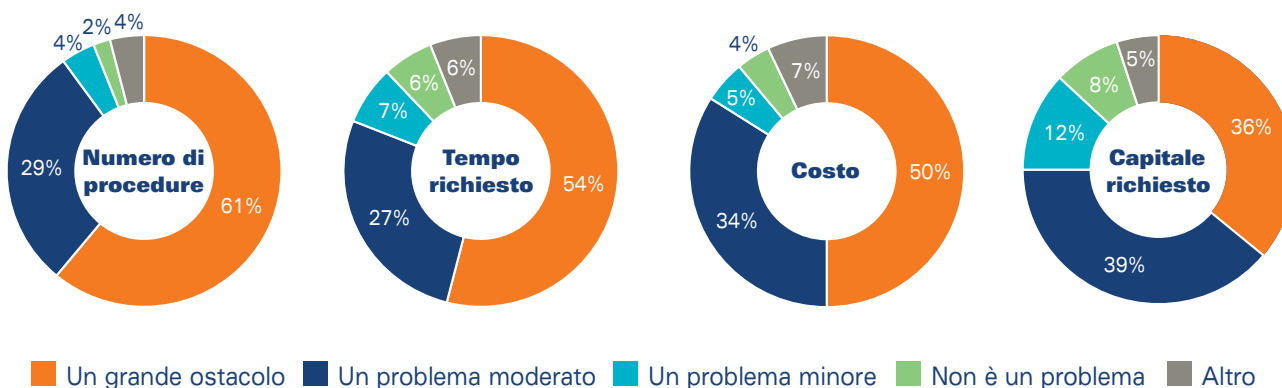


**Figura 4.3 |** Giudizio delle imprese sulla prestazione dei servizi pubblici nei Paesi europei (valori %), 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurobarometro, 2019

Le difficoltà ad interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione, i vincoli e i freni che essa pone, le sovrapposizioni di competenze e le duplicazioni (es. moduli, richieste, permessi, ...), sono elementi che generano una ricaduta diretta, negativa, sull’operatività delle imprese e sulla loro competitività, e quindi sulla crescita (o mancata crescita) del Paese.

**Figura 4.4 |** Risposte alla domanda “Come reputi questo aspetto in relazione all’apertura di una nuova attività?” (percentuale), 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Eurobarometro, 2019

La medesima indagine dell’Eurobarometro evidenzia gli aspetti più critici nel rapporto fra P.A. e imprese: il **numero di procedure** è ritenuto essere un grande ostacolo da tre imprenditori su cinque, e più della metà reputa che il **tempo richiesto per espletare le pratiche burocratiche** sia un grande freno all’attività imprenditoriale.

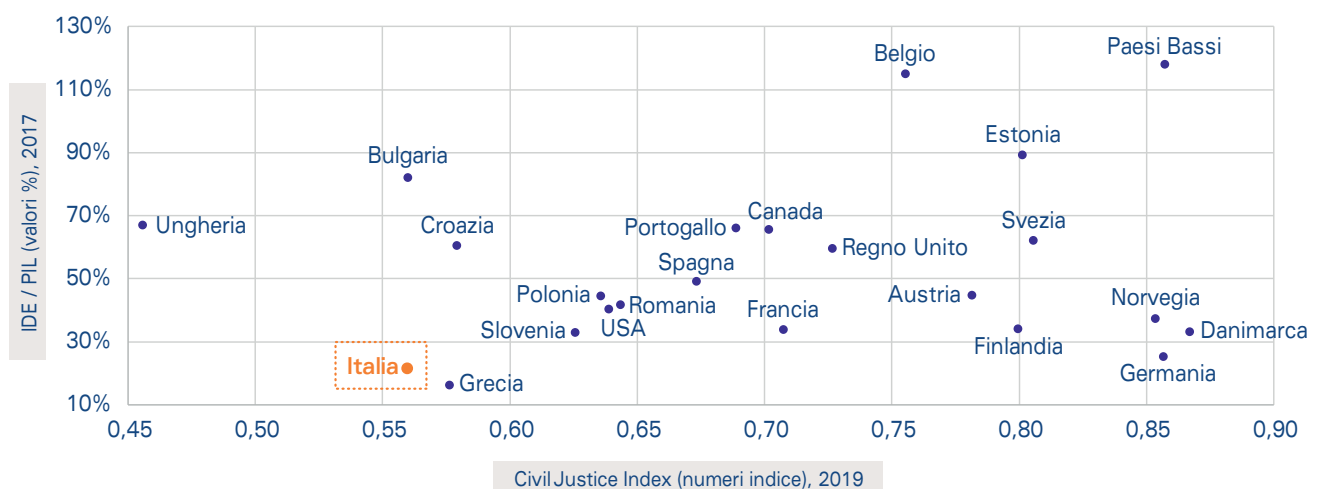


Non si tratta di percezioni distorte o eccessivamente pessimistiche: la numerosità e la lunghezza delle pratiche burocratiche in Italia rappresentano infatti un oggettivo freno allo sviluppo del Paese. Per dare un esempio concreto: per aprire un bar, in Italia, sono necessari 72 adempimenti burocratici, bisogna coinvolgere 26 enti differenti da contattare in 41 distinti passaggi. Sembra un processo incredibilmente complesso, per aprire un'attività tutto sommato semplice come un bar. Si può sempre fare di peggio: per aprire un'autofficina sono necessari 86 adempimenti burocratici, sono coinvolti 30 enti differenti, sono previsti 48 passaggi distinti.<sup>2</sup> Non stupisce scoprire che per aprire una gelateria in Giappone occorra un anno e 7 anni per aprire un identico negozio in Italia.

**L'eccessiva burocrazia scoraggia inoltre gli investimenti**, sia italiani che, soprattutto, esteri. Uno dei principali problemi evidenziati dalle multinazionali presenti in Italia riguarda i ritardi dei processi amministrativi, che contribuiscono a creare un ambiente poco favorevole agli investimenti.

Si registra infatti una correlazione fra la performance della giustizia civile e gli Investimenti Diretti Esteri in entrata. La giustizia civile italiana, lenta e inefficiente, scoraggia l'afflusso di capitali esteri sul mercato nazionale.

**Figura 4.5 |** Rapporto tra performance della giustizia civile e IDE/PIL in economie selezionate, (Civil Justice Index, indice composito, 0 = peggiore, 1 = migliore e stock IDE in ingresso), 2017. *Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati WJP, World Bank e UNCTAD, 2019*



<sup>2</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati CNA.

La Pubblica Amministrazione ha un ruolo centrale nell'incentivazione e nell'attrazione di Investimenti Esteri. La seguente mappatura riassume tutti i driver per la loro attrazione, evidenziando in blu gli elementi su cui la P.A. può incidere. Come emerge dalla figura, il peso della P.A. è fondamentale nel creare e mantenere un ambiente economico favorevole all'attrazione degli investimenti.

| <b>Livello di influenza</b>                        | <b>Politiche industriali</b>  | <b>Politiche macroeconomiche</b>  |
|--|---|---|
| <b>Determinanti degli IDE</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivi finanziari e fiscali</li> <li>• Procedure amministrative efficienti</li> <li>• Sviluppo di piattaforme di esportazione</li> <li>• Sviluppo di settori-chiave</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilità e capillarità di infrastrutture</li> <li>• Presenza di personale qualificato</li> <li>• Performance economiche del Paese</li> <li>• Presenza di opportunità di privatizzazione</li> <li>• Sviluppo del mercato finanziario</li> <li>• Posizione debitoria verso l'estero</li> <li>• Presenza di limiti al commercio</li> </ul> |
| <b>Potenziamento degli IDE</b>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema fiscale</li> <li>• Interazione con le istituzioni di ricerca</li> <li>• Incentivi per la R&amp;S</li> <li>• Formazione degli impiegati</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiche del mercato del lavoro</li> <li>• Politiche commerciali e di export</li> <li>• Politiche sulla competitività</li> <li>• Performance della giustizia civile</li> </ul>  |
| <b>Fertilizzazione del mercato di destinazione</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Supporto alla creazione di legami con multinazionali</li> <li>• Supporto nello sviluppo di capacità tecnologiche</li> <li>• Incoraggiamento alla formazione del personale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Livello di formazione e di competenze</li> <li>• Mobilità del mercato del lavoro</li> <li>• Politiche sulla competitività</li> <li>• Promozione delle esportazioni</li> </ul>  |

## Gli impatti sulle imprese e sul Paese

---

## 4.2

L'eccessiva burocrazia genera costi diretti e costi indiretti. Per costi diretti si intendono i costi sostenuti dalle imprese per espletare le pratiche burocratiche, ottenere permessi, pagare le tasse, eccetera. Per ottemperare agli adempimenti burocratici italiani le imprese devono investire tempo – e quindi distrarre risorse da altre attività produttive – e denaro. Sotto il profilo economico, si stima<sup>3</sup> che l'espletamento di pratiche burocratiche pesi per il 4% sul fatturato delle piccole imprese e il 2,1% sul fatturato delle medie. In Italia ci sono 148.531 piccole e medie imprese (123.495 piccole e 25.036 medie), che rappresentano il 24% del totale delle imprese nazionali. Il fatturato complessivo delle PMI è pari a 886 miliardi di Euro.<sup>4</sup> Il costo annuo per la burocrazia sostenuto dalle PMI italiane, ogni anno, è pari a **32,6 miliardi di Euro**.

Il costo della burocrazia pesa anche sulle grandi imprese, anche se in proporzione inferiore (grazie alla presenza di economie di scala e uffici più strutturati, che permettono un maggior efficientamento dei processi di interazione con la P.A.). Le circa 9.000 grandi imprese<sup>5</sup> presenti in Italia investono **oltre 24,5 miliardi di Euro** nell'interazione con la P.A. ogni anno.

Complessivamente, quindi, **il sistema imprenditoriale italiano spende quasi 57,2 miliardi di Euro per la gestione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione** (gli adempimenti, i permessi, e tutte le altre pratiche burocratiche).

---

<sup>3</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Assolombarda, 2019.

<sup>4</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Cerved, 2019. I dati si riferiscono al 2017, ultimo anno disponibile.

<sup>5</sup> Imprese con ricavi superiori a €43 milioni.



Si tratta di una cifra particolarmente significativa. Per dare un ordine di grandezza, 57,2 miliardi di Euro rappresentano:

- il 3,3% del PIL nazionale;
- lo stipendio annuale medio di 1.953.000 lavoratori;<sup>6</sup>
- quasi il doppio della spesa per innovazione sostenuta dalla totalità delle imprese italiane.<sup>7</sup>

L'espletamento delle pratiche burocratiche richiede un collaboratore dedicato per, almeno, 45 giorni all'anno. Nel peggiore dei casi, il collaboratore deve dedicare 190 giorni all'anno. Considerando 250 giorni lavorativi all'anno, nel peggiore dei casi è necessario che un'impresa allochi **più del 75% del tempo di un proprio lavoratore alla gestione dei rapporti con la P.A.**

Se queste risorse umane e finanziarie fossero impiegate nella generazione di valore, si produrrebbe Valore Aggiunto addizionale pari a circa **20 miliardi di Euro**.<sup>8</sup> Questa cifra rappresenta una perdita di PIL reale, effettiva, tangibile, per il Paese: **l'1,2% del PIL nel 2018.**

In aggiunta ai costi diretti per le imprese, l'inefficienza della macchina dello Stato genera dei costi indiretti per l'intero Sistema Paese in termini di perdita di potenziale crescita. La farraginosità della Pubblica Amministrazione crea infatti un ambiente economico non favorevole all'innovazione, allo sviluppo, alla crescita. In termini economici, **la farraginosità della P.A. incide negativamente sulla produttività italiana.**

La produttività, ovvero il rapporto fra output e input, indica la capacità di un sistema economico di trasformare asset in valore, ed è scomponibile in diversi elementi:

---

<sup>6</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Osservatorio Job Pricing, 2019.

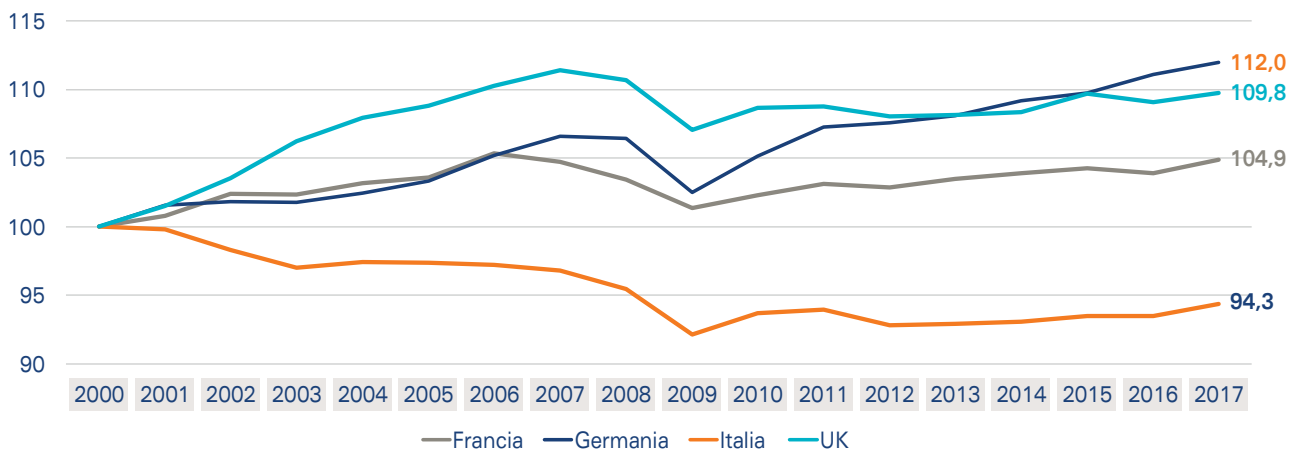
<sup>7</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2019.

<sup>8</sup> Il valore aggiunto è stato calcolando utilizzando un coefficiente medio intersettoriale pari al 35% del valore della produzione.

- Produttività del lavoro;
- Produttività del capitale;
- Produttività multifattoriale.

Le prime due componenti sono strettamente connesse ai due fattori principali del processo produttivo, lavoro e capitale. La terza componente, la produttività multifattoriale, non è direttamente osservabile, ed è la componente residuale influenzata da fattori “soft”, come capacità organizzative e manageriali, digitalizzazione e, aspetto di interesse per la presente ricerca, burocrazia ed ambiente economico.<sup>9</sup>

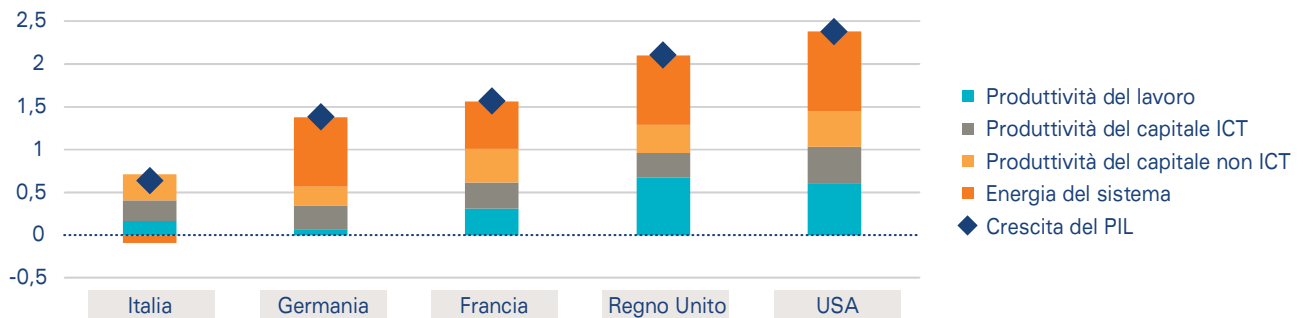
La stagnazione della produttività multifattoriale è un fenomeno che incide profondamente sulla dinamica del tessuto produttivo nazionale. **Fatta 100 la produttività multifattoriale nel 2000, in Italia, nel 2017, essa era pari a 94,3.**



La mancata crescita della produttività multifattoriale è la principale motivazione che spiega il ritardo nella crescita del Paese. Scomponendo infatti il contributo alla crescita del PIL fornito dalle diverse componenti della produttività, risulta come il nostro Paese si posizioni – a livello di produttività del lavoro e del capitale – su valori simili a quelli raggiunti dagli altri Paesi competitor.

**Figura 4.6 |** Produttività multifattoriale (anno indice, 2000 = 100), 2000-2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD, 2019

<sup>9</sup> Per una trattazione più esaustiva del tema della produttività multifattoriale si rimanda alla ricerca “Obiettivo Crescita. Cosa possono fare le imprese e lo Stato per tornare a far crescere l’Italia”, The European House - Ambrosetti, 2018, consultabile sul sito [www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu).



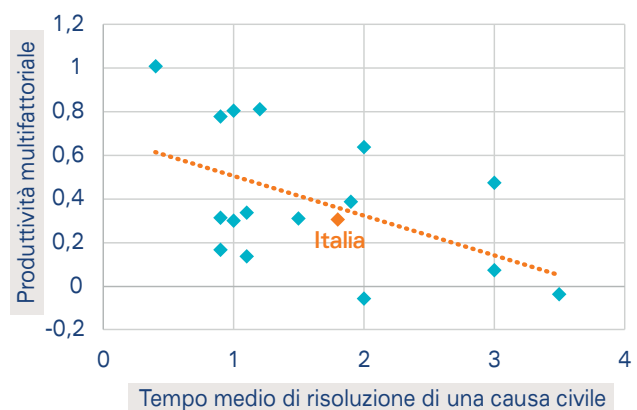
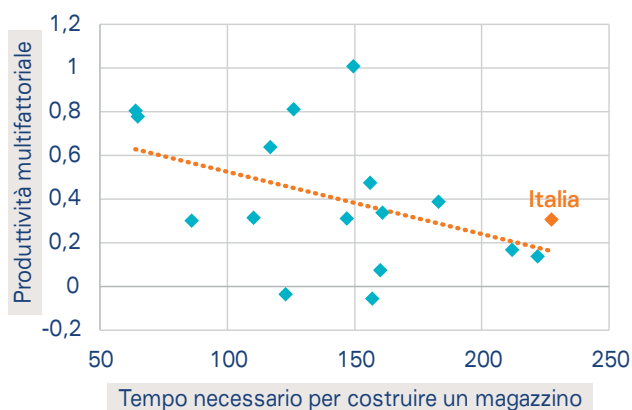
**Figura 4.7 |**  
Contributo delle diverse componenti della produttività alla crescita media annua del PIL, (valori percentuali), 1995 - 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD, 2019

L'elemento che differenzia l'Italia, e che genera il ritardo di crescita, è il contributo della **produttività multifattoriale: essa contribuisce negativamente alla crescita del PIL italiano, rappresentando un freno per il Paese.** Di contro, essa contribuisce positivamente a oltre il 50% della crescita tedesca.

Un *caveat* iniziale: Stato ed imprese hanno entrambi un ruolo nella spinta ad una maggior produttività. Addossare allo Stato e alle inefficienze amministrative l'intera responsabilità della stagnazione della produttività è limitante e non fotografa l'intera situazione.

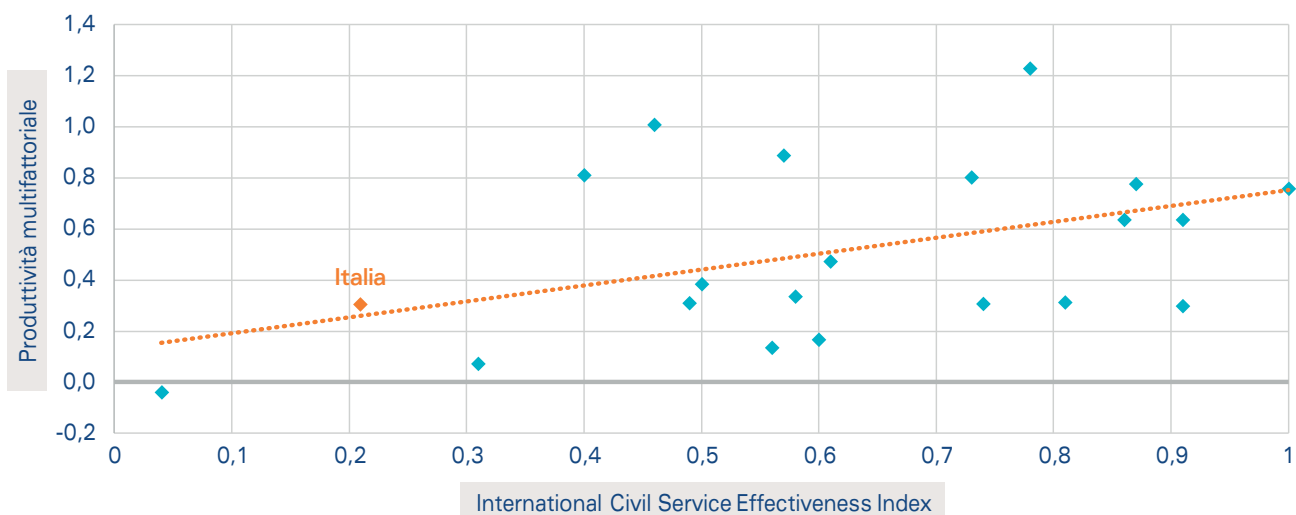
**Figura 4.8 |**  
Relazione fra produttività multifattoriale e singoli KPI (pannello a sinistra: contributo % alla crescita e giorni; pannello a destra: contributo % alla crescita e anni), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD e World Bank, 2019

Una parte della responsabilità è comunque da imputare all'inefficacia del sistema amministrativo nazionale. Le difficoltà burocratiche contribuiscono a formare un ambiente in cui è difficile fare impresa, è difficile investire, è difficile creare occupazione.



Alcuni esempi: i Paesi in cui è più veloce ottenere i permessi necessari a costruire una struttura di lavoro (come un magazzino) sono i paesi in cui la produttività multifattoriale è più alta e in cui questa contribuisce maggiormente alla crescita del PIL. Allo stesso modo, una giustizia civile rapida contribuisce a creare un ambiente economico dinamico.

A livello generale, **una Pubblica Amministrazione efficiente impatta positivamente sulla produttività multifattoriale** e favorisce la crescita economica. Conseguentemente, una Pubblica Amministrazione inefficiente genera l'effetto opposto.



In figura 4.9 si evidenzia una correlazione fra l'efficacia della Pubblica Amministrazione, misurata dall'International Civil Service Effectiveness Index, e il contributo alla crescita del PIL della produttività multifattoriale. La correlazione è parziale, in quanto – come discusso nei paragrafi precedenti – la P.A. contribuisce a spiegare la crescita economica o la sua assenza, ma non è certo l'unico fattore a determinarla.

Per identificare questa perdita potenziale di PIL, The European House - Ambrosetti ha costruito un modello econometrico che stima il tasso di crescita “potenziale” se il livello di efficienza della P.A. del Paese fosse allineato a quello medio di Francia, Germania, Spagna e Regno Unito. Come rappresentazione del

**Figura 4.9 |** Relazione fra produttività multifattoriale e International Civil Service Effectiveness Index (contributo % alla crescita e valore indice: 0 = minimo, 1 = massimo), 2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati OECD e World Bank, 2019

livello di efficienza è stato utilizzato il Quality of Government Index – sotto indice della Qualità della P.A. presentato in figura 4.1.<sup>10</sup>

Ne risulta che, se nel quinquennio 2013-2018 la Pubblica Amministrazione italiana fosse stata efficiente come quella dei quattro Paesi sopra citati, il PIL 2018 sarebbe pari a 1.761 miliardi di Euro, rispetto al valore effettivo di 1.614 miliardi di Euro<sup>11</sup>. **La perdita potenziale ammonta quindi, nel solo 2018, a 146 miliardi di Euro, il 9,1% del PIL reale dell'anno.**

---

<sup>10</sup> Utilizzando misure alternative, come l'International Civil Service Effectiveness Index, i risultati non cambiano.

<sup>11</sup> I valori indicati rappresentano il PIL a prezzi costanti, per depurare la crescita dall'inflazione.

In sintesi:

- La Pubblica Amministrazione italiana è inefficiente e non supporta l'attività imprenditoriale.
- Le imprese devono impiegare risorse finanziarie e persone per soddisfare tutti gli adempimenti burocratici richiesti. Le più colpite sono le piccole imprese, per le quali il costo della burocrazia è pari al 4% del fatturato.
- Complessivamente, le imprese italiane spendono ogni anno 57,2 miliardi di Euro per gestire l'interazione con la P.A. Se queste risorse fossero impiegate nella produzione, genererebbero un contributo addizionale al PIL pari all'1,2%.
- Ai costi diretti si sommano i costi indiretti, derivanti dalla perdita potenziale di crescita dovuta ad una macchina dello Stato inefficiente. I costi indiretti, in termini di mancata produttività e quindi di mancata crescita, nel solo 2018, pesano per 146 miliardi di Euro, il 9,1% del PIL reale dell'anno.

05

**Le proposte di  
Ambrosetti Club**

## 5.1

## Le proposte di Ambrosetti Club

---

Per risolvere i problemi che oggi affliggono la Pubblica Amministrazione italiana, che impediscono alla P.A. di giocare un ruolo di partner per le imprese e per i cittadini contribuendo alla crescita del Paese, è necessario **un intervento su più livelli e modulato nel tempo**. La situazione attuale di inefficacia e inefficienza è infatti legata a problemi correnti (sintomi), causati da nodi di lungo periodo, consolidatisi nel tempo.

È quindi necessario agire non soltanto sulle criticità esistenti, ma anche sulle **cause profonde** che rendono la P.A. italiana una casta chiusa, autoreferenziale, che resiste al cambiamento. È inoltre importante intervenire sin da subito per alleviare la situazione emergenziale che vive il Paese, andando a rimuovere immediatamente quegli elementi che rendono particolarmente onerosa la relazione tra pubblico e privato.

Alla luce di ciò, Ambrosetti Club ha formulato un **mix di proposte articolate su tre livelli**, in grado di ridurre i costi legati alla P.A. in Italia, generando un beneficio potenziale stimato pari a c.a. il 9,1% del PIL nazionale. Perché ciò avvenga e si possa realizzare una piena e duratura sburocratizzazione e semplificazione della macchina dello Stato, l'intervento di riforma dovrà includere l'intero insieme di proposte e azioni individuate.

Le 9 proposte identificate sono divise a seconda dell'oggetto dell'intervento:

- le proposte c.d. “**Quick Fix**” sono quegli interventi sin da ora implementabili, che hanno un orizzonte temporale di c.a. 1 anno e che agiscono sugli elementi di maggior frizione tra P.A. e privati. Sono proposte “palliative”, che cercano di risolvere una situazione percepita come emergenziale, migliorando i servizi a imprese e cittadini;



- le proposte c.d. “**Fondamentali**” sono quelle che riguardano un orizzonte di medio periodo, richiedendo c.a. 3 anni dall’avvio dell’azione di riforma per la loro implementazione. Queste agiscono sui problemi correnti individuati nel Capitolo 2 della ricerca, migliorando struttura e progettazione della P.A. Si tratta di proposte “sintomatiche”, che non risolvono, di per sé, i nodi di lungo periodo, che sono la vera causa dei problemi della P.A. nazionale;
- le proposte di c.d. “**Riforma a 360°**”, sono azioni terapeutiche, il vero cuore della nostra proposta, ma inefficaci senza le azioni appartenenti ai due cluster precedenti. Queste richiedono un orizzonte temporale di lungo periodo, almeno 5 anni dall’avvio dell’iniziativa di riforma, e agiscono sui nodi più risalenti nel tempo, che condizionano la qualità e l’efficacia della Pubblica Amministrazione italiana.

## PROPOSTE “QUICK FIX”

### 1. Realizzare i Singoli Punti di Operazione, i “SiPuÒ”



#### CONTESTO

La sovrapposizione di enti e di competenze che caratterizza la Pubblica Amministrazione italiana rende oggi difficoltoso per imprese e cittadini interfacciarsi con lo Stato. Può risultare complesso per il singolo privato identificare l'ente appropriato a cui sottoporre una specifica richiesta, in quanto molti ambiti di applicazione sono controllati da una pluralità di enti che talvolta, addirittura, emettono pareri discordanti. In sostanza, **l'onere del coordinamento tra i diversi enti della P.A. è oggi posto in capo a privati e imprese.**

Le inefficienze legate alla proliferazione degli adempimenti e la complessità burocratica hanno impatti finanziari rilevanti per le imprese, con particolare incidenza sui costi delle PMI, che spesso non hanno strutture adeguate a gestire tale onere. Il costo dell'interazione tra imprese e P.A. è oggi pari al 4% del fatturato delle piccole imprese e al 2,1% delle medie imprese italiane, per un valore pari a 32,6 miliardi di Euro.<sup>1</sup>

#### PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Istituire dei SiPuÒ, Singoli Punti di Operazione, punti di riferimento (front-office) che agiscano da interfaccia della P.A. verso imprese e cittadini, togliendo l'onere del coordinamento con i singoli enti della P.A. al privato e riportandolo in seno all'Amministrazione Pubblica

---

<sup>1</sup> Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati CNA, 2019.

### COME IMPLEMENTARLA

I Singoli Punti di Operazione dovranno rappresentare il collegamento fra i privati e la P.A., fungendo da **unico riferimento** per il cittadino e l'impresa. Perché ciò sia possibile è necessario che vengano definite figure individualmente responsabili nei confronti della singola impresa o cittadino (sul modello dei RUP oggi esistenti ma limitati ad una casistica ben definita). Questo permetterà inoltre di rafforzare l'accountability del sistema.

Questi "RUP 2.0" dovranno essere dotati di **responsabilità e autorità**: responsabilità nei confronti di cittadini e imprese (esterna), autorità nei confronti degli altri enti pubblici (interna), per poter agire efficacemente, dirimere controversie derivanti dalla sovrapposizione di competenze e norme e ottenere quanto necessario ai privati che si interfacciano con la P.A. in modo chiaro, univoco e trasparente.

Prerequisito fondamentale è quindi che:

$$\frac{\mathbf{A}}{\mathbf{R}} = \mathbf{1}$$

ovvero che il rapporto fra autorità (A) e responsabilità (R) dei funzionari incaricati dei Singoli Punti di Operazione sia pari. La logica alla base del Singolo Punto di Operazione è quella del **problem solving**. È quindi indispensabile che i dipendenti pubblici che ne fanno parte abbiano forti capacità manageriali e di gestione di problemi complessi (in antitesi con la struttura normativa ex ante discussa nel Capitolo 2 e ad oggi preponderante nella P.A.).

La ratio sulla quale si basa l'operatività del Singolo Punto di Operazione è il raggiungimento dell'obiettivo e non l'esecuzione meccanica di procedure operative normate a priori. Per questo motivo i Singoli Punti di Operazione dovranno essere organizzati secondo una **logica funzionale** e non meramente esecutiva, evitando la definizione di un mansionario puntuale per i funzionari, bensì fissando gli obiettivi e lasciando in capo

al singolo sufficiente libertà per raggiungerli, unitamente ad adeguati strumenti e autorità.

Condizione abilitante per l'efficiente implementazione dei Singoli Punti di Operazione è la creazione di **un'infrastruttura digitale** capace di far dialogare la P.A. con i cittadini e la P.A. al suo interno. I Singoli Punti di Operazione dovranno fare estensivamente leva sui canali e sugli strumenti digitali in modo da assicurare un dialogo semplice e "da remoto" con gli interlocutori privati.

La localizzazione dei Singoli Punti di Operazione dovrà inoltre garantire il miglior equilibrio fra la **massima vicinanza al cittadino** e la necessità di razionalizzazione della struttura, in termini di risorse e costi. Dovranno quindi essere predisposti SiPuÒ in ogni Comune (o, in caso di piccoli Comuni, a livello di Unione di Comuni) per ridurre al minimo la distanza con il cittadino.

I Singoli Punti di Operazione avranno inoltre un importante ruolo nel processo di riforma della P.A. Dalla loro azione potranno infatti emergere i singoli ostacoli su cui si potrà focalizzare o modulare l'azione di riforma. Per ogni interazione tra privato e P.A. dovrà essere definito a priori un tempo massimo di risposta: se il SiPuÒ non dovesse ottenere risposte nel tempo definito, si dovrà applicare il principio del **silenzio assenso**. Dalla fase di review ex post emergeranno così i principali "colli di bottiglia" o blocchi nell'interazione tra Pubblica Amministrazione e privati, identificando quelle pratiche o quegli enti per cui il ricorso al silenzio assenso assume carattere strutturale. In quel caso si potranno proporre azioni correttive, come ad esempio l'eliminazione di una procedura superflua, una ristrutturazione operativa di un ente pubblico non efficiente, l'abrogazione di una norma in aperta contraddizione con altre (**approccio d'urto**).

## 2. Abrogare il reato di abuso d'ufficio e riforma del sistema di attribuzione di responsabilità dei funzionari pubblici

---

### CONTESTO

I dipendenti della Pubblica Amministrazione italiana sono oggi soggetti ad un quadro di responsabilità ampio e complesso, che sanziona molteplici comportamenti e fattispecie, provocando una situazione di immobilismo e paralisi, giustificando l'inazione e incentivando comportamenti poco virtuosi e attendisti. Come risultato, i dipendenti pubblici evitando di assumere responsabilità o di prendere decisioni. Ne risulta una **burocrazia difensiva**, che paralizzava il Paese.

A creare i maggiori problemi è il **Reato di Abuso d'Ufficio**, a causa della vaghezza nella definizione dei comportamenti sanzionabili, che di fatto possono interessare qualsiasi funzionario non segua pedissequamente regolamenti interni del singolo ente della P.A. Il reato si configura infatti nel caso in cui il pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni, "*intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto*", ed è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Nonostante rappresentino circa un terzo dei reati contro la Pubblica Amministrazione, i reati di Abuso di Ufficio hanno portato a sole 13 condanne all'anno, in media, negli ultimi 10 anni, spesso associate ad altri reati.

Infine, il quadro normativo basato su di un approccio sanzionatorio ex ante, ha portato a definire, per i singoli enti della P.A., codici e procedure definite nel minimo dettaglio, per evitare comportamenti scorretti o illegali dei funzionari. Al tempo stesso, i dipendenti pubblici, per tutelare se stessi, hanno improntato la propria azione alla **pedissequa osservanza della procedura**, finendo per perdere capacità di problem solving.

## PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Abrogare l'attuale normativa sull'Abuso di Ufficio, che oggi paralizza la P.A. per paura di agire

### COME IMPLEMENTARLA

L'attuale normativa relativa al Reato di Abuso d'Ufficio deve essere abrogata, poiché la sua formulazione rende difficoltoso per lo stesso funzionario pubblico valutare la legittimità a priori della propria condotta e delle proprie decisioni.

Sarà invece possibile ricomprendere i comportamenti illeciti all'interno di altre fattispecie di reato o di fattispecie di reato specifiche, **definendo però in modo esplicito, univoco, dettagliato, rigoroso e chiaro gli specifici comportamenti** che andranno a costituire reato, permettendo così al pubblico ufficiale di distinguere con facilità una condotta sanzionabile (penalmente o meno).

Occorrerà soprattutto evitare il rimando al rispetto dei regolamenti interni e ai codici, che frustrano la discrezionalità propria della politica, caso particolarmente complesso per i Sindaci, annullando la capacità di problem solving e la responsabilizzazione dei singoli funzionari.

### **3. Restituire ai funzionari pubblici orgoglio per il proprio ruolo, premiando i migliori come Campioni della P.A.**



### CONTESTO

La Pubblica Amministrazione italiana è spesso associata a caratteristiche di inefficienza, spreco, lentezza, complessità, ecc., e i suoi **funzionari** additati come causa dei malfunzionamenti e dei problemi che affliggono il nostro Paese.

La P.A. italiana presenta certamente caratteristiche che la rendono meno competitiva rispetto a quella di altri Paesi europei, ma che vanno a discapito degli stessi funzionari pubblici:

- il numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione è inferiore rispetto ad altri Paesi e posiziona l'Italia ben 5 punti percentuali al di sotto della media dei Paesi UE per incidenza dei dipendenti pubblici sul totale della forza lavoro;
- con il 45,5% dei dipendenti del governo centrale con un'età superiore ai 55 anni, l'Italia si posiziona in fondo alla classifica dei Paesi OCSE per anzianità dei dipendenti pubblici.

Queste carenze, esacerbate da anni di tagli agli investimenti e manovre correttive che hanno colpito in varia misura le amministrazioni pubbliche, riducendo le spese e bloccando il turnover dei dipendenti, contribuiscono ad aggravare l'immagine negativa della P.A. italiana e la **disaffezione** dei suoi dipendenti.

### PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Lanciare una forte azione di comunicazione positiva sul contributo offerto dall'Amministrazione Pubblica e dai suoi dipendenti al Paese, insignendo i funzionari particolarmente virtuosi, che si siano distinti per merito nel servizio a cittadini e imprese, dell'onorificenza di "Campioni della Pubblica Amministrazione"

### COME IMPLEMENTARLA

Si tratta di realizzare un'azione da subito implementabile e in grado di produrre risultati duraturi nel tempo, avviando una forte campagna comunicativa che parta dalla mappatura dei casi di eccellenza, delle buone pratiche e dei casi particolarmente virtuosi all'interno della P.A., valorizzando e celebrando i singoli funzionari più meritevoli.

In particolare, si dovrà procedere all'istituzione dell'onorificenza dei “**Campioni della Pubblica Amministrazione**”, anche attraverso una premiazione pubblica da parte delle più alte cariche dello Stato, conferita a pochi e selezionati dipendenti particolarmente virtuosi, che abbiano offerto un contributo tangibile e rilevante al Paese, ai suoi cittadini e alle sue imprese.

Questa azione ha una duplice dimensione. All'esterno consentirà di ristabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra P.A. e cittadini e imprese; all'interno restituirà **motivazione, autorevolezza, orgoglio e partecipazione emotiva** ai funzionari pubblici.



## PROPOSTE “FONDAMENTALI”

### 4. Sbloccare ulteriormente il turnover e adeguare gli stipendi in una logica competitiva con il settore privato

#### CONTESTO

Il blocco del turnover introdotto in seguito alla crisi del 2008 ha contribuito alla riduzione degli addetti pubblici di circa 200.000 unità tra il 2008 e il 2017 (-5,6%). La tabella sottostante presenta le istituzioni che hanno subito i tagli maggiori.

|                              | <b>Var. %<br/>2008-2017</b> | <b>Δ personale<br/>2008-2017</b> |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Scuola                       | -0,5%                       | -5.400                           |
| Ministeri                    | -18,4%                      | -33.683                          |
| Enti Pubblici Non Economici  | -27,6%                      | -15.499                          |
| Servizio Sanitario Nazionale | -6,2%                       | -42.825                          |
| Regioni ed Autonomie Locali  | -16,8%                      | -87.516                          |
| Altri                        | -0,7%                       | -13.875                          |

Questo ha provocato, oltre alla carenza di competenze e alla difficoltà nell'erogare servizi pubblici a cittadini e imprese, anche ad un aumento dell'età media dei dipendenti che, nello stesso arco temporale (2008-2017), è passata da 46,8 a 50,6 anni. L'Italia figura, infatti, al secondo posto tra i Paesi europei per anzianità dei dipendenti pubblici (dopo la Spagna).

Inoltre, l'evoluzione dei salari nel corso della carriera di un dipendente pubblico risulta poco incentivante, soprattutto se paragonata a percorsi di carriera presenti nella P.A. di altri Paesi o nel settore privato. Ad esempio, paragonando l'evoluzione del salario degli insegnanti tra diversi Paesi europei, l'Italia mostra la più bassa progressione salariale, con un differenziale di appena €17.000 tra il salario iniziale e quello massimo.

**Figura 5.1 |**  
Variazione dei dipendenti per Pubblica Amministrazione (valori % e assoluti), 2008-2017. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Conto Annuale del MEF, 2019

## PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Incentivare la performance e la reputazione dei dipendenti pubblici attraverso la leva salariale e il completamento in tutti gli ambiti della P.A. dello sblocco del turnover

### COME IMPLEMENTARLA

Occorre procedere ad un **aumento salariale** in grado di garantire autorevolezza, reputazione e motivazione ai dipendenti pubblici, anche garantendo l'attrattività del settore pubblico per i profili provenienti dal settore privato.

Tale aumento salariale dovrà essere **commisurato alle responsabilità e agli obiettivi in capo al singolo dipendente** della P.A. Di particolare importanza sarà l'intervento sui **profili non apicali e non manageriali** sin qui particolarmente trascurati.

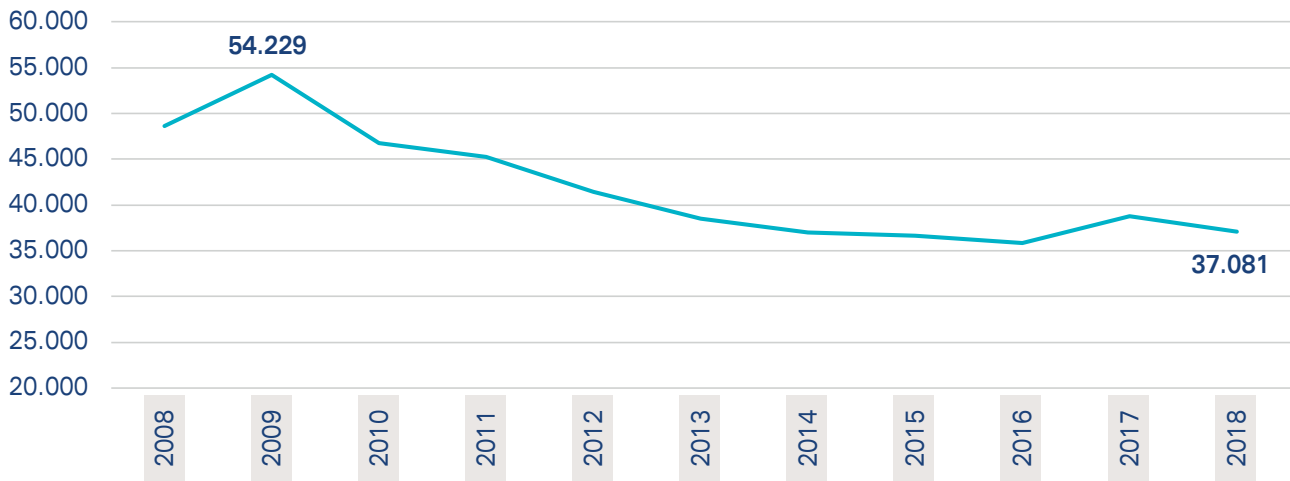
Occorre inoltre completare lo sblocco del turnover, già avviato dalla Riforma Bongiorno, commisurando i nuovi ingressi alle reali esigenze di servizio di singoli uffici ed enti della P.A. italiana. Perché ciò sia possibile, il criterio principale alla base dello sblocco del turnover e delle nuove assunzioni dovrà essere quello della **responsabilizzazione del singolo ente e del singolo dirigente sui risultati**, inclusi quelli di sostenibilità economica, in linea con quanto avviene nel settore privato.

**5. Programmare e definire la spesa secondo logiche che tengano conto dei possibili ritorni sugli investimenti, superando un approccio esclusivamente cost-based**



**CONTESTO**

La dinamica degli investimenti pubblici presenta un trend decrescente che sembra ormai consolidato dal 2009, particolarmente evidente in alcuni ambiti strategici per il Paese. In figura 5.2 sono riportati gli investimenti della Pubblica Amministrazione negli ultimi 10 anni. La riduzione nel decennio è stata superiore al 20%.



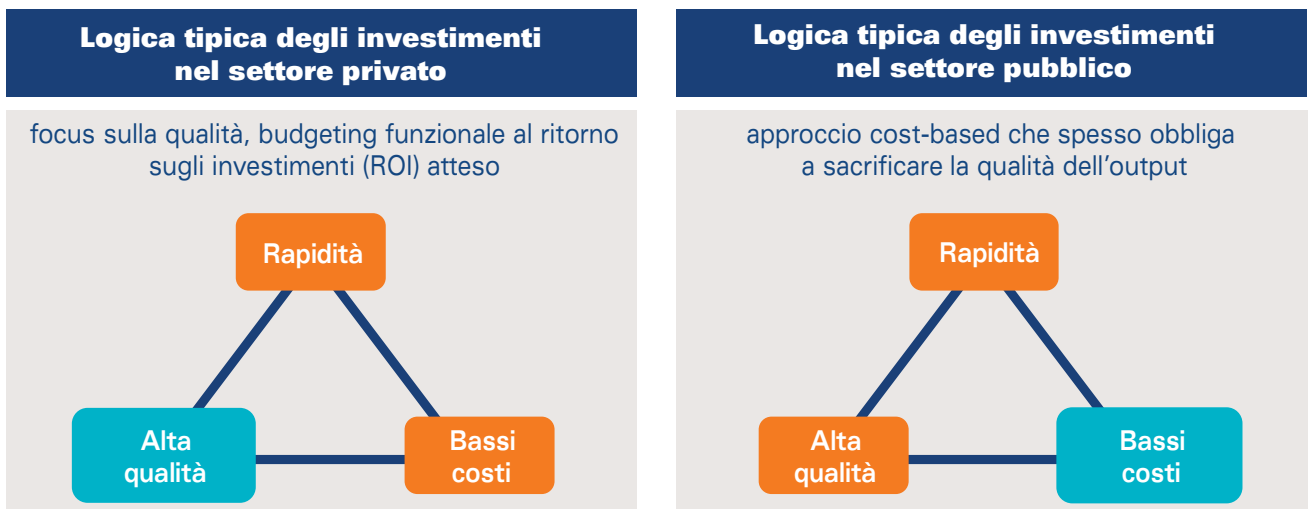
Questa riduzione è ancora più marcata in alcuni settori di investimento strategici per il Paese, come le opere stradali (-27,4%) e le apparecchiature ICT (-50%).

La logica alla base dell’assegnazione dei bandi pubblici è orientata alla minimizzazione dei costi secondo un approccio cost-based, volto alla riduzione e alla compressione degli investimenti, con la spesa pubblica interpretata come una mera acquisizione di beni e servizi. Gli investimenti, tuttavia, andrebbero valutati secondo un **approccio revenue-based**, con l’obiettivo di massimizzare i ritorni dell’investimento stesso, e non come una semplice spesa o un costo da minimizzare.

**Figura 5.2 |** Investimenti della P.A. (milioni di Euro), 2008 - 2018. Elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Istat, 2019

La costante compressione dei costi nella P.A., piuttosto che la massimizzazione dei ritorni dagli investimenti, comporta infatti un inevitabile abbassamento della qualità del servizio. **Il trilemma dei vincoli di progetto** illustra l'impossibilità di realizzare un progetto che, contemporaneamente:

- Costi poco
- Sia realizzato in tempi rapidi
- Sia di alta qualità



**Figura 5.3 |**  
 Trilemma dei vincoli di progetto (schema esemplificativo).  
 Elaborazione The European House - Ambrosetti

Nel settore privato un investimento è definito partendo dall'output atteso: volendo raggiungere un obiettivo prefissato, vengono valutate le risorse necessarie per massimizzare il ritorno dell'investimento (ROI).

Nel settore pubblico il focus è invertito: viene definito in partenza il budget, che determina quindi la qualità del lavoro. Se, come spesso accade, gli appalti pubblici vengono assegnati a forti sconti, la qualità complessiva non può che risentirne.

## PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Programmare e definire la spesa per investimenti della P.A. sulla base dei ritorni, superando l'attuale approccio esclusivamente cost-based. Incrementare gli investimenti pubblici del 5% all'anno, per rilanciare la crescita del Paese

### COME IMPLEMENTARLA

Prerequisito indispensabile è una chiara e precisa definizione di cosa si identifica come “investimento” (ad esempio, l'acquisto di beni intermedi e di consumo non rientra nella categoria). Per le voci di spesa che non vi rientreranno sarà possibile proseguire con la logica di minimizzazione dei costi d'acquisto.

Per gli investimenti propriamente intesi (infrastrutture, servizi digitali, ...) è invece auspicabile un cambio radicale del criterio di scelta: partire dal risultato atteso e definire il budget necessario, considerando i ritorni sugli investimenti attesi, così da privilegiare quegli impieghi di risorse pubbliche capaci di garantire il miglior ritorno per la collettività.

La proposta è propedeutica al **rilancio degli investimenti pubblici** e al riconoscimento del ruolo peculiare che essi hanno per lo sviluppo e il rilancio del Paese.

Questa progettazione dev'essere attuata fin dalla fase di pianificazione e, quindi, di stesura del **bando tecnico**. Per superare i vincoli di bilancio, inoltre, sarebbe opportuno valorizzare le sinergie pubblico-privato (PPP) che, in molti casi, hanno prodotto risultati di successo (es. Torino LED, in cui l'interazione fra un soggetto privato e il pubblico sin dal principio ha permesso di implementare una strategia di investimento a costo zero per il settore pubblico e di grande beneficio per la collettività).

## 6. Redigere Testi Unici Abrogativi per eliminare la sovrapposizione tra norme, partendo da sei ambiti chiave

---

### CONTESTO

La Pubblica Amministrazione italiana risente oggi di un complesso quadro normativo, che vede la coesistenza di oltre 160.000 norme e leggi, spesso in contrasto tra loro. Questa **complessità e assenza di coerenza è frutto del progressivo affastellamento di norme**, alcune risalenti al Regno d'Italia, che rendono difficoltoso per l'amministratore pubblico decidere o agire, peraltro incentivando forme di corruzione e disincentivando investimenti e iniziativa imprenditoriale.

È prioritario per il Paese procedere ad una razionalizzazione dell'impianto normativo complessivo, partendo da quegli ambiti, come la normativa fiscale, che soffrono oggi di maggior complessità e che sono tuttavia necessari per la crescita e lo sviluppo del Paese, nonché per il benessere dei suoi cittadini.

### PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Introdurre Testi Unici Abrogativi che disciplinino tutta e sola la normativa vigente relativa ad un settore e ad una materia, abrogando in modo esplicito tutti i testi relativi alla materia in oggetto non contenuti nel Testo Unico in sei settori chiave

### COME IMPLEMENTARLA

Gli ambiti prioritari di intervento riguardano **ambiente, avvio d'impresa, edilizia, fisco, lavoro, sanità**. Perché sia possibile un intervento efficace, è innanzitutto necessario provvedere ad un **censimento delle norme vigenti** relativo al singolo settore, volto a individuare le norme da abrogare (perché superate, in contraddizione fra loro, o non funzionali al

disegno organico che si vuole perseguire) e le norme da introdurre all'interno dei Testi Unici.

È questa la fase più complessa e delicata, che necessiterà di adeguate competenze, ad esempio attraverso la **costituzione di una Commissione Speciale ad hoc**, cui partecipino massimi esperti del mondo accademico e giuridico, dotate della necessaria competenza in materia, insieme a figure politiche, a cui spetterà il compito di delineare l'indirizzo strategico della normativa.

I Testi Unici Abrogativi dovranno essere completi e accompagnati dall'**esplicita abrogazione** di tutti i testi relativi alla materia in oggetto non selezionati nella fase iniziale dalla Commissione Speciale. È questo l'elemento distintivo e di impatto dell'intervento.

Il Testo Unico Abrogativo dovrà contenere **tutta e sola la normativa vigente** che disciplina uno specifico settore di attività o una materia, abrogando esplicitamente ogni altra norma. In seguito, ogni successivo provvedimento normativo dovrà configurarsi come modifica del Testo Unico Abrogativo, per evitare un nuovo affastellamento di norme sparse.

## PROPOSTE DI “RIFORMA A 360°”

### 7. Convocare una grande Conferenza sullo stato della P.A. in Italia per realizzare un accordo multipartitico per la riforma della Pubblica Amministrazione

---

#### CONTESTO

La struttura attuale della governance del Paese rende necessaria la collaborazione tra diverse forze politiche per poter attuare ampie riforme. Sono pochi i casi, nella storia repubblicana, in cui un singolo partito sia riuscito a governare in modo autonomo attuando riforme di ampio respiro nel lungo periodo.

Al contrario, per il successo di una riforma complessa e di lunga durata come quella della Pubblica Amministrazione, è necessario partire dal raggiungimento di un **grande accordo multi-partisan e multi-partitico**, che origini dalla necessità condivisa e riconosciuta da tutte le forze politiche di una profonda azione di riforma volta a migliorare la P.A. e a restituire efficienza all’interazione tra Stato e privati, risolvendo una situazione ormai considerata emergenziale.

#### PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Raggiungere un grande accordo multipartitico per realizzare una riforma della P.A. di lungo periodo e ampio respiro

#### COME IMPLEMENTARLA

L’obiettivo principale è quello di ottenere l’impegno di tutte le forze politiche del Paese nei confronti dei cittadini e delle imprese a realizzare una riforma della P.A. profonda e incisiva. Solo così sarà possibile **sterilizzare la riforma da dinamiche politiche**, evitando che i singoli attori nell’arena politica si arroghino meriti o si accusino reciprocamente dei demeriti o dei costi.



Per farlo, occorre partire dalla convocazione di una **grande Conferenza sullo stato della P.A. in Italia**, che identifichi la situazione di emergenza nazionale e coaguli il consenso di tutte le forze politiche e dei più importanti stakeholder del Paese attorno alla necessità di intervento sui nodi della P.A.

Da questa Conferenza dovrà originare un accordo scritto e pubblico con il massimo livello di trasparenza verso il Paese, che **espliciti obiettivi, roadmap e punti chiave della riforma, inclusi i tempi, i costi economici e i costi immateriali attesi**. Per rafforzare il carattere vincolante e transpartitico dell’iniziativa, occorrerà il solenne impegno davanti al Presidente della Repubblica, cui verrà data la massima pubblicità.

Perché il risultato sia raggiunto, occorre identificare da subito una **figura super partes** che vigili sull’effettivo rispetto delle regole di ingaggio del percorso riformatore e che abbia potere di sorvegliare sul rispetto dei tempi, impedendo comportamenti da battitore libero.

## **8. Riprogettare la P.A. ponendo al centro il servizio a cittadini e a imprese**

### **CONTESTO**

La Pubblica Amministrazione italiana necessita di una profonda opera di riprogettazione da realizzarsi nel lungo periodo. A gravare su efficacia ed efficienza della “macchina dello Stato” sono soprattutto:

- La non chiara definizione delle competenze degli enti a vari livelli;
- La digitalizzazione solo parziale dei modelli, delle competenze e dei processi operativi della P.A.;
- L’esistenza di un sistema di incentivazione dei dipendenti della P.A. non efficiente;
- Il sistema formativo interno alla P.A. non adeguato alle esigenze attuali di cittadini e imprese;

- La presenza di meccanismi e criteri di assunzione, permanenza e uscita non rispondenti a modelli meritocratici e basati sulla valutazione delle competenze.

Attualmente, la ripartizione delle competenze tra i livelli di governo, disciplinata dal titolo V della Costituzione (così come riformato nel 2001), non è chiara e aumenta il livello di conflitto tra Governi regionali e Governo centrale. La geografia amministrativa, impostata su 3 livelli (Regioni, Province, Comuni), presenta inoltre trattamenti particolari all'interno degli stessi, non più necessari visto il mutato contesto storico-culturale, aumentando il livello di incertezza e complessità.

La **trasformazione digitale della P.A. italiana è sin qui avvenuta limitatamente** anche per resistenze interne in fase di implementazione. Il passaggio dall'erogazione di servizi da modalità tradizionale a digitale (switch-off) nei Comuni italiani è lento: nel 2018, solo il 13% dei Comuni ha effettuato lo switch-off di almeno un servizio, mentre il 65% dei Comuni non ha in programma simili iniziative.<sup>2</sup>

Il sistema di **incentivazione della performance** dei dipendenti pubblici italiani è oggetto di riforma sin dal 2001, senza però aver generato significativi miglioramenti (Cfr. cap. 2): l'assenza di disposizioni chiare e dettagliate in materia, la creazione di un sistema eccessivamente strutturato e iper-regolato, la formulazione generica e tardiva di obiettivi obsoleti e la bassa differenziazione dei giudizi hanno indebolito l'azione riformatrice.

La **formazione nella P.A.** è invece poco pervasiva e non costituisce un valore aggiunto per il dipendente pubblico. Ciò alimenta una discrepanza tra formazione erogata ai dipendenti pubblici e competenze richieste sia dai dipendenti stessi che da cittadini e imprese.

---

<sup>2</sup> Fonte: Osservatorio Agenda Digitale, 2019.

Infine, **la P.A. italiana risulta un sistema chiuso**, con scarsa permeabilità rispetto al settore privato e bassa rotazione interna: tale situazione impatta inevitabilmente sulle capacità manageriali e gestionali del personale della P.A., con ricadute negative sull'efficienza dell'apparato.

### **PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB**

Lanciare una riprogettazione della P.A., ponendo al centro il servizio a cittadini e imprese, adottando un approccio non improntato al formalismo giuridico ma all'efficienza organizzativa, passando da una logica di responsabilità ex-ante (normativa e rigida) ad una ex post (con adeguati controlli e sanzioni)

#### **COME IMPLEMENTARLA**

Una riprogettazione estensiva e di lungo periodo della P.A. è fondamentale per realizzare un apparato burocratico all'avanguardia e capace di soddisfare le esigenze presenti e future di cittadini e imprese, anche alla luce della trasformazione digitale in atto.

Questa riprogettazione dovrà muoversi su sei direttrici:

1. definizione in modo chiaro delle competenze dei vari livelli istituzioni (Stato, Regioni, Comuni, ...) e istituzione dei LES, livelli essenziali di servizio;
2. incentivazione della competizione nel servizio pubblico e tra sistemi territoriali, per favorire la fornitura di un servizio a più alto valore aggiunto;
3. digitalizzazione profonda dei modelli, delle competenze e dei processi operativi, individuando un leader per la Transizione Digitale per ciascuna P.A.;
4. revisione del sistema di incentivazione dei dipendenti della P.A.;

5. ristrutturazione del sistema formativo interno alla Pubblica Amministrazione, anche istituendo gli INVALSI della P.A.;
6. ridefinizione dei meccanismi e dei criteri di assunzione, permanenza e uscita all'interno della P.A., aumentando le assunzioni dal settore privato.

La ridefinizione chiara e precisa, senza sovrapposizioni, dell'assetto di governance istituzionale del Paese è il punto di partenza imprescindibile di un percorso di riprogettazione della Pubblica Amministrazione. Senza una definizione delle competenze dei vari livelli, ovvero senza **definire il “chi fa cosa”**, non è infatti possibile erogare un servizio efficiente a cittadini e imprese.

Il cardine concettuale di questa proposta è l'adozione del **principio di sussidiarietà**, ovvero il principio secondo il quale le responsabilità pubbliche devono essere esercitate dalle autorità più vicine al cittadino. Occorre costruire un modello decentrato il più vicino possibile alle esigenze delle persone e dei territori. Lo Stato centrale dovrà invece essere messo nelle condizioni di garantire i diritti individuali dei cittadini, intervenendo in via sussidiaria, qualora i livelli locali di governo non riescano a tutelare standard di servizio o diritti dei cittadini in modo efficiente o efficace.

Per poter dare attuazione al principio di sussidiarietà, le autorità pubbliche delegate dovranno poter adattare i propri poteri al contesto locale, per poter modulare la gestione operativa e l'offerta di servizi sulle specifiche esigenze territoriali.

Per ridurre al minimo i rischi di sperequazione fra enti territoriali (come ad esempio l'ampliamento del divario Nord-Sud), proponiamo di istituire i **LES, ovvero Livelli Essenziali di Servizio**, estendendo a tutti gli altri ambiti del servizio pubblico quanto già avviene nell'ambito sanitario con i LEA.

Una volta definiti i LES, gli enti territoriali dovranno poter decidere le modalità per ottemperare a tali requisiti, operando autonomamente a livello organizzativo e gestionale. Una volta istituiti i LES sarà necessario identificare delle metriche adatte

a misurarli, al fine di valutare in maniera continuativa la performance dei singoli enti.

**I poteri conferiti alle autorità locali dovranno essere pieni ed esclusivi.** Non dovranno essere indeboliti o limitati da un'altra autorità di livello superiore, salvo eccezioni chiaramente previste e normate dalla Costituzione (es. sicurezza nazionale, emergenza, ...). Così facendo sarà inoltre possibile porre in essere incentivi alla competizione nel servizio pubblico e tra sistemi territoriali in modo efficace, favorendo la fornitura di un servizio a più alto valore aggiunto.

Per favorire l'adozione di modelli gestionali e di erogazione del servizio efficaci ed efficienti, sarà infatti possibile **introdurre dinamiche competitive all'interno della P.A.**, sul modello di quanto avviene già ora in ambito sanitario o in altri Paesi (Svizzera, ...), in cui la competizione fra Regioni ha innescato un circolo virtuoso di miglioramento delle prestazioni.

Infatti, facendo leva su (e in coerenza con) la ridefinizione della ripartizione delle competenze tra organi territoriali (secondo il principio di sussidiarietà) si creerà un meccanismo di competizione per cui ciascuna dimensione territoriale è spinta a intraprendere scelte strategiche per performare meglio delle altre.

Prerequisito indispensabile è la ridefinizione della geografia amministrativa del Paese, volta ad evitare duplicazioni o eccessiva sovrapposizione di livelli.

La competizione dovrà essere aperta anche al settore privato, sempre nella direzione di una maggior competitività del sistema e qualità del servizio (exit). La tutela dell'interesse collettivo e dei diritti individuali dovrà essere ottenuta attraverso un adeguato livello di trasparenza, controllo e definizione di standard di performance e servizio per il player privato.

La terza direttrice di lavoro riguarda la trasformazione digitale della P.A. italiana, la cui priorità dovrà essere quella del **ridisegno dei processi dei singoli enti**, tenendo conto delle possibilità associate alle nuove tecnologie digitali disponibili. Perché ciò avvenga occorrerà agire non soltanto a livello di tec-

nologie e infrastrutture, ma anche a livello di capitale umano, a livello di risorse e, soprattutto, a livello organizzativo (processi e modelli).

Dal punto di vista del capitale umano è indispensabile sin da subito una verifica di adeguatezza delle risorse necessarie, agendo per **completare il quadro di competenze e skill disponibili (assunzioni ad hoc, re-skilling, ...)**.

Dal punto di vista del budget, è necessario adottare una pianificazione e realizzazione degli investimenti che segua una logica di ritorno sull'investimento e non di costo minimo, in linea con quanto già precedentemente proposto.

Dal punto di vista organizzativo, infine, occorre superare un approccio basato sulla mera trasposizione di servizi analogici in chiave digitale o sulla produzione di c.d. "gadget digitali", favorendo **una vera e propria riprogettazione del sistema attraverso il ridisegno dei modelli organizzativi e dei processi**. In questo quadro il servizio è soltanto la componente terminale. Questo approccio garantirà un maggiore valore aggiunto ai cittadini in termini di efficienza e disponibilità di nuovi servizi (informazioni, integrazioni, ...).

Per rendere efficace la digitalizzazione della P.A. del Paese nodo chiave è **l'unitarietà del sistema**. Questa sarà garantita dalla definizione di standard comuni, da un processo di coordinamento ex-ante, dall'uso di piattaforme adatte ad evitare il rischio di lock in tecnologico e dalla costruzione di banche dati e piattaforme pienamente comunicanti e integrate. Perché ciò sia possibile occorre un approccio organico, coordinato e pianificato sin da subito, pur mantenendo adeguata flessibilità e scalabilità, per permettere l'innesto di future soluzioni, tecnologie o protocolli. La governance dovrà essere gestita da figure con adeguato mix di competenze e livello di responsabilità. Sarà quindi indispensabile **individuare un leader per la Transizione Digitale per ciascuna P.A.**, responsabile unico con adeguate competenze tecnico-manageriali.

La riforma della P.A. italiana dovrà inoltre rivedere l'attuale sistema di incentivazione dei dipendenti, così da creare un sistema più performante, attrattivo e motivante. L'erogazione di bonus dovrà essere legata all'**effettivo raggiungimento di risultati basati su obiettivi chiari, condivisi, sfidanti** anche se raggiungibili, basati sul livello di servizio e sul risultato, definiti ex-ante da soggetti terzi, imparziali, e valutati attraverso metriche e KPI misurabili.

Perché ciò sia possibile, questi obiettivi dovranno essere coordinati a livello centrale, pur mantenendo il giusto grado di flessibilità per rispondere alle diverse peculiarità ed effettive esigenze di ciascun ente. Questo coordinamento centrale dovrà garantire omogeneità di trattamento per i dipendenti pubblici su tutto il territorio nazionale e in ogni ente.

Il prerequisito indispensabile è l'adozione di strumenti efficaci nel valutare la performance. A tal fine occorrerà potenziare gli strumenti di valutazione e feedback da parte degli utenti della P.A. e il loro peso nella valutazione finale (voice). La valutazione dovrà anche prevedere l'utilizzo di competenze tecniche esterne per integrare il processo di valutazione (e aumentare l'indipendenza).

**Accanto al sistema dei bonus occorrerà introdurre schemi sanzionatori**, come blocchi della carriera, rimozioni dall'incarico, retrocessioni economiche, e altri.

Infine, per garantire equità nel trattamento e fornire a tutti i funzionari pubblici adeguati strumenti per poter raggiungere il bonus di risultato, dovranno essere previsti meccanismi e soluzioni per potenziare le capacità manageriali e migliorare la performance dei dipendenti.

La ristrutturazione del sistema formativo della P.A. mira a superare l'attuale impianto, troppo improntato al nozionismo formalistico-giuridico, non adatto a formare funzionari efficienti e capaci di rispondere alle sempre maggiori esigenze di cittadini e imprese.

Per perseguire questo obiettivo occorre agire su due diversi livelli, uno ristretto (mirato alla valorizzazione delle eccellenze) e uno allargato (destinato a tutti i dipendenti pubblici).

L'offerta formativa più ristretta sarà destinata alla progressione di carriera e dovrà essere rivolta a ruoli di vertice/dirigenziali della P.A. **Tale formazione di eccellenza dovrà essere caratterizzata da elevata selettività e prestigio, selezionando i candidati con un adeguato mix di motivazione e merito, per legare la formazione alla crescita. Dovrà essere inoltre aperta al settore privato e a candidati non provenienti direttamente dalla P.A., al fine di garantire permeabilità con il settore privato sia in ingresso che in uscita. L'offerta formativa dovrà essere incentrata su nozioni manageriali, creando competenze innovative e di problem solving, prevedendo un potenziamento dei momenti di stage e tirocinio.**

Questo vale anche per il sistema di formazione allargato, destinato a tutti i funzionari della P.A. in posizioni non dirigenziali. Questi momenti formativi dovranno dotare il singolo funzionario non soltanto di competenze adeguate al servizio, superando la logica formalistica basata sull'aggiornamento di procedure e norme, ma privilegiando una **consapevolezza a 360° della realtà in cui i funzionari operano, condividendo obiettivi, priorità e trend.**

Tale operazione dovrà essere volta al potenziamento dell'etica individuale e di gruppo, della professionalità e della partecipazione emotiva, per creare un ambiente di lavoro in cui ogni dipendente si senta parte di un progetto comune, nel quale il contributo individuale sia valorizzato e l'importanza dei ruoli individuali riconosciuta (loyalty). Proprio per valorizzare l'importanza del contributo individuale, la formazione dovrà essere pratica, basata su case study, piuttosto che su nozioni enciclopediche.

Infine, per valutare l'efficienza dei percorsi di formazione, dovrà essere istituito un **monitoraggio continuo** dell'effettiva partecipazione, della qualità dei corsi erogati e dei risultati ottenuti, anche integrando i valutatori con realtà del settore



privato e docenti e formatori esterni alla P.A. Per garantire una valutazione omogenea, completa e trasparente dovranno essere istituiti **gli INVALSI della P.A.**, sul modello di quanto avviene per gli studenti italiani.

L'ultima direttrice di riforma riguarda il ridisegno dei meccanismi di ingresso, permanenza e uscita dalla P.A. Tali meccanismi dovranno essere improntati alla **promozione del merito** e all'aumento della dinamicità e della capacità di problem solving dell'Amministrazione Pubblica, integrando le competenze giuridico-formalistiche attualmente maggioritarie con competenze più adeguate alle attuali necessità di cittadini, imprese e della stessa Amministrazione Pubblica.

I nuovi sistemi di assunzione dovranno essere volti ad attrarre **talenti altamente motivati, con comprovate competenze tecniche o manageriali**. Per garantire l'assunzione di personale che rispetti queste caratteristiche, la leva primaria dovrà essere il ridisegno della struttura dei concorsi pubblici, che dovranno essere standardizzati, promossi ad intervalli regolari e volti a premiare le reali competenze al posto dell'apprendimento di nozioni giuridico-formalistiche.

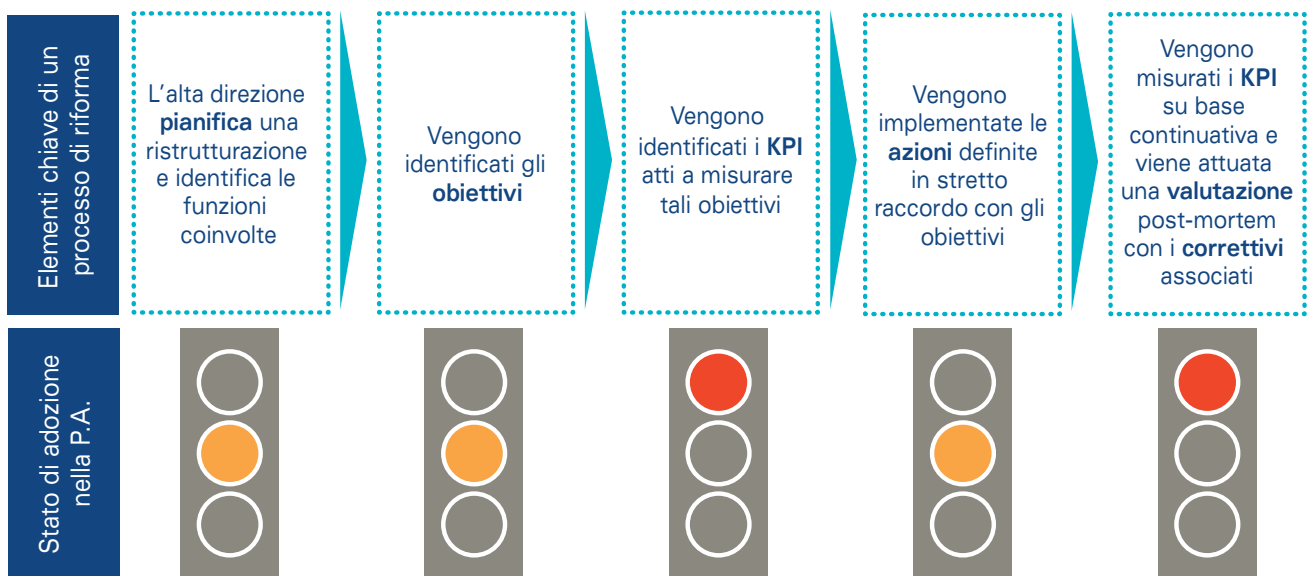
Inoltre, per creare un ecosistema virtuoso di interscambio di competenze fra il settore privato e il settore pubblico sarà necessario aumentare la permeabilità con il privato, incrementando le quote di funzionari e dirigenti esterni (I e II fascia), anche a tempo indeterminato.

## 9. Introduzione dell'obbligo di revisioni post-mortem delle riforme

### CONTESTO

Come analizzato nel Capitolo 2, le riforme della P.A. italiana implementate finora non hanno beneficiato di una valutazione post-mortem dei provvedimenti disposti e adottati dagli enti pubblici. **Tale revisione dovrebbe invece essere parte integrante di ogni processo riformatore, sin dalla fase di progettazione.**

Tra gli elementi e le fasi chiave di una efficace riforma della P.A., ne figurano diverse che sono sin qui mancate: la pianificazione e identificazione, da parte dell'alta direzione, di una chiara ristrutturazione dell'apparato burocratico e delle funzioni coinvolte; l'identificazione degli obiettivi della riforma; l'identificazione dei criteri quantitativi (KPI) e delle metriche atti a misurare tali obiettivi nel tempo; l'implementazione delle azioni definite in totale sinergia con gli obiettivi; ed infine una revisione strutturale continuativa e multidisciplinare, basata sulla misurazione dei KPI selezionati, a cui seguono la valutazione post-mortem e l'adozione delle misure correttive necessarie.



Prive di uno strumento di revisione adeguato, le riforme rischiano di vedere la propria efficacia minata dalla mancanza di un'analisi ex post che ne **individui i difetti consentendone la correzione in corso d'opera**.

### PROPOSTA DI AMBROSETTI CLUB

Introdurre l'obbligo di revisioni post-mortem delle riforme che siano sistematiche, regolari e basate su KPI misurabili definiti a priori, così da valutare l'efficacia di tali riforme ed eventuali correttivi necessari

#### COME IMPLEMENTARLA

Alle future riforme della P.A. italiana dovrà essere affiancata, come prerequisito, una fase strutturale e sistematica di valutazione ex post della loro efficacia. Tale processo di revisione dovrà avere un **carattere strutturale e continuativo**. Occorrerà peraltro che esso sia definito in stretto raccordo con la fase di riforma sin dalla progettazione. È infatti fondamentale, per effettuare analisi post-mortem efficaci, definire KPI adeguati in stretto raccordo con la predisposizione delle componenti della proposta di riforma.

In questo senso, l'approccio dovrà avere natura **multidisciplinare**, tenendo cioè in considerazione tutte le diverse dimensioni impattate dalla riforma e integrando adeguate competenze per valutarle. Tali competenze potranno provenire anche dall'esterno della P.A. per garantire trasparenza e imparzialità.

Per la creazione di un sistema di valutazione efficiente bisognerà quindi procedere attraverso:

1. La definizione ex ante, in parallelo alla costruzione della riforma e in sinergia con essa, di **KPI e metriche** adatti a valutare con efficacia gli obiettivi costitutivi della riforma proposta, anche utilizzando il Tableau de Bord presentato come Allegato 2 dello studio;

2. La predisposizione di un sistema di feedback che tracci, durante tutto il percorso di riforma, i risultati raggiunti e lo “stato avanzamento lavori”, utilizzando le metriche definite al punto 1;
3. La sistematizzazione di un processo analitico di revisione post mortem;
4. L’analisi delle criticità riscontrate durante il percorso di riforma e, nel caso, del mancato raggiungimento degli obiettivi (misurabile), contestualmente alla valutazione delle modifiche correttive da introdurre nel disegno organizzativo.

Un tale approccio consentirà alla P.A. di valutare l’efficacia del suo processo di riforma e di innovazione, individuando le aree in cui permangono criticità su cui intervenire e definendo quindi i margini di intervento per migliorare i servizi erogati a cittadini e imprese.