

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione V – Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009



Introduzione e Sommario

Relatore Cons. Manin Carabba

Relazione annuale al Parlamento e al Governo
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

13 dicembre 2012

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione V – Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009



Introduzione e Sommario

Relatore Cons. Manin Carabba

Relazione annuale al Parlamento e al Governo
sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche
amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini

13 dicembre 2012

Testo approvato dalla V Commissione istruttoria del CNEL, in data 7 novembre 2012; all'esame dell'Ufficio di Presidenza, del Consiglio di Presidenza e dell'Assemblea in data 21 novembre 2012.

Componenti della V Commissione:

Presidente: Salvatore BOSCO.

Coordinatore: Giuseppe ACOCELLA

Relatore Generale: Manin CARABBA

Consiglieri: Emanuele ALECCI, Paolo BARBERINI, Stefano BIASIOLI, Giampiero BONIFAZI, Roberto BRANDI, Anna COROSSACZ, Michele GENTILE, Luigi GIANNINI, Gian Paolo GUALACCINI, Marco Paolo NIGI, Edoardo PATRIARCA, Giuseppe PERASSO, Giuseppe POLITI.

L'elaborazione e l'istruttoria è stata svolta dal Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa (Coordinatori: Manin Carabba, Stefano Lo Faso).

Hanno contribuito alle diverse parti della Relazione: Parte generale statistico economica (Manlio Calzaroni, Efisio Espa, Ennio Fortunato, Raffaele Malizia), Trasparenza (Davide D'Amico, Isabella Salza, Andrea Tardiola), Introduzione al *Welfare* e Sanità (Carla Collicelli), Previdenza (Marco Zanutelli), Assistenza (Antonello Scialdone e Aldo Amoretti); Istruzione (Paolo Sestito, Roberto Ricci); Incentivi alle Imprese (Fabrizio Onida, Marco Bulf, Angelo Castaldo, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Carlo De Simone, Napoleone Guido, Roberto Luongo, Gianluca Magistri, Andrea Muti, Sandro Pettinato, Carlo Sappino, Giovanni Vetritto); Pagamenti della PA (Pasquale Ferro e Marcello Degni); Sportelli unici (Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza), Giustizia (Luca Minniti e Luca Perilli); Ambiente (Claudio Falasca).

INDICE GENERALE

Introduzione e sommario

Volume Primo

1. Parte Generale

1.1. La performance dei servizi pubblici e la qualità della Pubblica

Amministrazione italiana: un confronto internazionale

1.2. I primi mattoni del Sistema Informativo integrato sulle performance delle P.A.

1.3. Trasparenza

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance

2.1. Welfare

2.1.1. Sanità

2.1.2. Previdenza

2.1.3. Servizi alla Persona

2.1.3.1. Assistenza alle persone non autosufficienti

2.1.4. Istruzione

2.2. Servizi alle Imprese

2.2.1. Il sistema delle incentivazioni alle imprese

2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici

2.2.3. Tempi e procedure pagamenti PA

Volume Secondo

2.3. Giustizia

2.3.1. La giustizia civile

2.4. Ambiente

2.4.1. Livelli e qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese ed ai cittadini in materia di ambiente

2.5. Appendice

Il sistema di incentivazioni alle imprese: il ruolo dell'ICE, della SACE e della SIMEST

INDICE Analitico
Introduzione e sommario

Sommario	8
1. <i>Significato e contenuti del Sistema federato sui servizi delle pubbliche amministrazioni.</i>	9
2. <i>Trasparenza.....</i>	13
3. <i>Elementi di comparazione internazionale</i>	15
4. <i>Conclusioni e indirizzi</i>	17
4.1. <i>Welfare e ambiente (sviluppo solidale e compatibile)</i>	18
4.2. <i>Servizi alle imprese</i>	22
4.2.1. <i>Incentivi</i>	22
4.2.2. <i>I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni</i>	27
4.2.3. <i>Lo sportello unico</i>	31
4.3. <i>Giustizia civile.....</i>	34
5. <i>Considerazioni finali</i>	36
6. <i>Organizzazione dei lavori e avvertenze.....</i>	39
<i>Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e della P.A.</i>	42
<i>Componenti del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa</i>	43

Sommario

La Relazione sui livelli e la qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni per il 2012 avvia, dopo le premesse metodologiche e le prime esplorazioni e sperimentazioni del 2011, la costruzione del *Sistema federato sulle performance delle pubbliche amministrazioni*, gestito in *partnership* da CNEL e Istat, nell'area di responsabilità del Ministro e del Dipartimento per la funzione pubblica, concepito come componente del Portale statistico della Pubblica Amministrazione (PA) e coordinato, in forma federativa, con il sistema delle informazioni e rilevazioni aventi ad oggetto l'attività delle pubbliche amministrazioni.

La parte generale della Relazione è integrata da una analisi della normativa e dell'esperienza amministrativa concreta in materia di *trasparenza*, individuata come momento cruciale per la costruzione di un sistema delle pubbliche amministrazioni paritetico, solidale e orientato verso i risultati in termini di concreta fruizione da parte degli utenti di servizi efficaci ed efficienti.

L'analisi comparatistica viene approfondita e aggiornata, sempre sulla base del rapporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) "*Government at a Glance 2011*" (la nuova edizione comparirà nel 2013), con riferimento anche ai rapporti settoriali OCSE sulla sanità e sull'istruzione e nella cornice offerta da tutte le fonti internazionali in materia di *public administration*.

Le parti speciali continuano l'opera avviata di costruzione di sistemi di informazione statistico-economica e di indicatori di risultato, sulla base di uno schema che distingue i due grandi campi del *welfare* (nel cui ambito si aggiunge quest'anno una sezione dedicata all'istruzione) e dei *Servizi alle imprese*. Si aggiungono quest'anno due nuove sezioni dedicate all'ambiente ed alla giustizia civile.

Le sezioni così articolate per vaste aree avviano un lavoro che dovrà confluire, con la certificazione di qualità del sistema Istat-Sistan, nel Portale sulle *performance* della PA; ma offrono sin da ora una base per un confronto con le parti sociali sui risultati misurati e percepiti e possono costituire un punto di partenza, offerto al Governo e al Parlamento, per la misurazione e valutazione delle politiche pubbliche in termini di servizi resi ai cittadini e alle imprese.

La presente Relazione (la terza in attuazione della legge n.15 del 2009), muovendo dalla diagnosi complessivamente da trarre sulla base delle analisi compiute, apre, con doverosa cautela, la strada ad alcune considerazioni critiche e suggerimenti costruttivi, che potranno essere perfezionate e sviluppate dal CNEL nei termini propri di “Osservazioni e proposte” e/o di proposte di legge, in conformità con la configurazione costituzionale delle proprie attribuzioni.

1. Significato e contenuti del Sistema federato sui servizi delle pubbliche amministrazioni.

Il Sistema informativo sulle *performance* finali delle amministrazioni pubbliche ai cittadini ed alle imprese arricchisce la base conoscitiva sull'attività amministrativa secondo uno schema di attenzione all'utente finale che ha caratterizzato le esperienze del Regno Unito e, soprattutto, degli Stati Uniti (a partire dal *Results Act* del 1993). Nell'evoluzione dell'esperienza italiana, l'attenzione verso i risultati in termini di servizi resi al cittadino ed alle imprese pone su fondamenta concrete l'evoluzione disegnata dalla legislazione in materia di riforma amministrativa (a partire dagli anni novanta), che delinea un sistema di pubbliche amministrazioni orientato verso i risultati, misurabile e valutabile in termini oggettivi e in termini di soddisfazione dell'utente finale. Questo disegno normativo è stato debolmente perseguito, in concreto, proprio per la mancanza delle basi fondamentali della misurazione e valutazione; sicché

l'esperienza amministrativa e gestionale effettiva è stata solo parzialmente incisa dall'orientamento funzionale verso il cittadino-utente ed ha continuato ad essere caratterizzata dalla continuità di una cultura giuscontabilistica i cui canoni restano ancorati al disegno definito, fra le due guerre (ad esempio a partire dalle riforme De Stefani), fondato sul controllo giuridico formale e sulla prevalenza accentratrice dei controlli finanziari.

Il portale statistico delle Pubbliche Amministrazioni (*Portale P.A., art.3 comma 72 legge finanziaria, n.244/2007*), con l'inclusione del sistema CNEL-Istat sulle *performance* dei servizi resi agli utenti finali, si inserisce come elemento di finalizzazione e coordinamento all'interno dei molti sistemi informativi sulle pubbliche amministrazioni. Il portale è inteso, quindi, dal punto di vista concettuale e dei contenuti informativi, in modo da raccordarsi con gli altri sistemi attivi nelle pubbliche amministrazioni, ponendo le premesse per una effettiva interconnessione “fisica” integrata, aperta al cittadino-utente.

Relativamente all'obiettivo descritto, si sta operando in una logica di condivisione e integrazione con le iniziative e i progetti attualmente in corso in ambito PA, per effetto delle norme recentemente emanate in materia.

Nella interazione con tali progetti, è importante sottolineare che si è superata la fase della impostazione meramente metodologica, per avviare una, pur iniziale, operatività.

La collaborazione CNEL-Istat ha già prodotto significativi risultati per la predisposizione di questa Relazione del 2012 e si svilupperà ulteriormente, anche avvalendosi del gruppo di lavoro interistituzionale istituito presso il CNEL e del circolo di qualità sulla pubblica amministrazione (presso il Sistan). La collaborazione verterà sulla selezione e calcolo di un set stabile e condiviso di indicatori sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, da utilizzare per le relazioni CNEL 2013 e successive e da prevedere a regime nel Portale PA. Il livello di collaborazione istituzionale raggiunto e le interdipendenze emerse tra portale PA e Relazione CNEL ha

condotto all'assunzione da parte del CNEL della contitolarità del progetto Portale PA.

La collaborazione con il Dipartimento per la Funzione Pubblica (DFP), attiva da anni su vari temi, si sta in questi mesi estendendo, con l'obiettivo di condividere un percorso finalizzato a: i) confrontare le informazioni fornite all'OCSE per *Government at a glance* dalle amministrazioni pubbliche (attività nella quale il Dipartimento svolge un ruolo centrale) con la produzione Istat allo scopo di evidenziare/eliminare le incoerenze informative esistenti e ii) selezionare, nell'ambito della fornitura OCSE, gli indicatori da inserire nella specifica sezione del Portale relativa ai confronti internazionali. Un raccordo con il CNEL è peraltro attivo in relazione alle informazioni OCSE correntemente utilizzate per la predisposizione della Relazione annuale del CNEL.

In relazione all'obiettivo della costruzione di un sistema di indicatori sulla PA è stato già definito e calcolato per le più importanti amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Università, ASL, Camere di Commercio, Enti di previdenza) un primo insieme di indicatori economico-finanziari basati sui dati di bilancio e del Conto annuale. In una logica di condivisione, gli indicatori sono stati definiti sulla base della ricognizione operata nella letteratura specifica e degli esiti del lavoro svolto nell'ambito della convenzione con la Provincia di Rovigo, capofila di una linea di attività del progetto Elistat. Il progetto Elistat ha visto coinvolte oltre 40 amministrazioni provinciali nella sperimentazione di indicatori rispondenti ai parametri indicati dal Ministero dell'Interno per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari (DM del 24.9.2009).

La fase costruttiva aperta con la presente Relazione sarà implementata verso la costruzione di sistemi di indicatori di *input*, di processo, di *output* (prodotti e servizi resi), di efficacia, di *outcome* (impatto sulla realtà economico-sociale dell'attività amministrativa).

Già nella presente Relazione il sistema CNEL-Istat fornisce un primo set di indicatori che coprono l'intera area delle analisi settoriali esposte nelle Sezioni *welfare*, Servizi alle imprese, Ambiente. Le elaborazioni CNEL-Istat saranno arricchite sulla base dei dati del censimento PA (rilevazione sulle istituzioni pubbliche e le relative unità locali attive).

2. Trasparenza

Il CNEL accoglie, come criteri-guida (condivisi con il Dipartimento funzione pubblica) alcune dimensioni principali: l'*open government*, cioè la funzione di stimolo e facilitazione dei soggetti fruitori nelle attività di controllo continuo dei processi decisionali all'interno delle istituzioni; la *trasparenza attiva* del cittadino e dell'impresa perché possano esercitare al meglio i propri diritti di accesso e partecipazione (trasparenza volta all'*enforcement*); il valore della qualità del lavoro pubblico.

Nell'ottica più compiuta la trasparenza non solo include, necessariamente, la attuazione da parte delle amministrazioni delle forme più aperte di informazione e comunicazione, ma anche la realizzazione di relazioni dinamiche fra amministrazioni e cittadini per l'effettiva utenza dei servizi (trasparenza utilizzata o trasparenza attiva), con la partecipazione attiva degli addetti.

La sezione di questa Relazione dedicata a questo tema illustra il considerevole sforzo, in termini normativi e in termini di implementazione amministrativa compiuto, con particolare intensità, negli ultimi anni.

E' coerente con la concezione di *trasparenza attiva* la direttiva, ancora in corso di definizione, volta a collegare l'azione dell'amministrazione con l'effettiva fruizione dei cittadini-utenti (Direttiva "*Come fare per*") anche attraverso un apposita sezione da collocare nei siti istituzionali. Questo obiettivo riguarda le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Come è evidente, non si tratta di un compito addizionale per le amministrazioni, bensì di una indicazione organizzativa che sistematizza e rende più efficaci gli obblighi di pubblicazione disciplinati nelle disposizioni precedentemente citate.

La pubblicazione completa delle informazioni concernenti i procedimenti amministrativi costituisce, peraltro, una preziosa opportunità di analisi dell'attività svolta da ciascuna amministrazione. Tale analisi ricomprende

elementi (come i tempi di conclusione, l'interazione tra amministrazioni diverse nel caso di procedimenti complessi, il sistema delle responsabilità e dei poteri sostitutivi, la documentazione accessoria all'istanza ecc.) che forniscono all'amministrazione titolare dell'attività indicazioni utili per la semplificazione e la razionalizzazione dei flussi documentali, nell'ottica di una progressiva digitalizzazione.

Il cammino da compiere, nella reale esperienza amministrativa, resta ancora, in larga misura, da percorrere. Secondo il Rapporto CiVIT sulla trasparenza “l'analisi evidenzia che il principio della trasparenza intesa come pubblicità totale, si sta lentamente affermando nelle varie amministrazioni, ma molto rimane da fare in termini sia di adempimenti degli specifici obblighi di pubblicazione, sia di diffusione di ulteriori informazioni”.

Il progresso verso una *trasparenza attiva* che consenta una facile fruizione dei servizi da parte del cittadino utente è ancora in gran parte da realizzare e richiede sia un arricchimento delle basi informative, sia un più compiuto sforzo del processo di digitalizzazione (su quest'ultimo tema della comunicazione e partecipazione informatica il CNEL si propone di completare l'analisi nella Relazione 2013).

Sulle concrete difficoltà, barriere, duplicazioni, incertezze procedurali e organizzative, chiusure alla fruizione digitale attiva, è di grande importanza, nella visione del CNEL, la cooperazione delle rappresentanze dei cittadini e delle imprese e delle organizzazioni degli utenti, consumatori, cittadini, imprese.

3. Elementi di comparazione internazionale

La comparazione in materia di *performance* dei servizi pubblici e di qualità della Pubblica Amministrazione (PA) italiana nell'area dei paesi europei appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) si basa innanzitutto sugli indicatori standardizzati presentati dall'OCSE nel suo rapporto biennale *Government at a Glance*. Elementi conoscitivi di notevole rilevanza sono inoltre forniti da altre pubblicazioni periodiche dell'OCSE quali *Health at a Glance* e *Education at a Glance*, che consentono approfondimenti molto importanti sulle politiche sanitarie e dell'istruzione.

Ulteriori aspetti relativi alla *performance* della PA sono offerti dal *Factbook* annuale, sempre a cura dell'OCSE, dal “*Doing Business in...*” della Banca Mondiale, dai dati di finanza pubblica europea e internazionale resi disponibili da Eurostat. Informazioni dettagliate, di particolare rilevanza per il confronto internazionale, sono poi offerte dalla raccolta annuale di dati *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, curata dall'Istat; tale pubblicazione consente anche un approfondimento della variegata situazione regionale italiana che rende possibile, almeno in parte, uscire dalla “trappola delle medie” particolarmente fuorviante nel caso di un paese come l'Italia caratterizzato da forti e persistenti squilibri di sviluppo territoriale e di qualità dell'intervento pubblico.

Il confronto dei prodotti e degli impatti/esiti delle politiche pubbliche qui prese in esame viene realizzato all'interno della cornice macrofinanziaria dei singoli paesi, segnatamente quelli europei, profondamente influenzata negli ultimi anni dalle due fasi recessive attraversate nel periodo 2008-2012 e dalla crisi del debito sovrano europeo emersa in modo conclamato nel 2010 e 2011.

Il legame tra la crisi del debito pubblico e l'assetto delle politiche pubbliche nei diversi paesi europei appare in questo momento molto stretto. Se, da un lato, le tendenze recessive in atto spingono nell'immediato al funzionamento dei

tradizionali stabilizzatori automatici (sussidi ai disoccupati e sostegni finanziari a favore delle classi meno abbienti in primo luogo), sostenendo, quindi, la spesa per il *welfare*, dall'altro lato, la necessità di riportare le finanze pubbliche dei paesi ad alto *stock* di debito pubblico o a elevati valori del disavanzo pubblico su sentieri di maggiore sostenibilità nel tempo va comportando un ripensamento del ruolo e delle priorità dell'intervento pubblico.

Di conseguenza, non appare ancora del tutto evidente quali potranno essere i cambiamenti più vistosi nelle grandi funzioni pubbliche, sia in termini di risorse finanziarie, sia in termini di qualità dei servizi offerti dallo Stato ai propri cittadini a seguito della presenza del mix composto da recessione delle attività produttive e politiche di riequilibrio del debito pubblico.

Fatta questa premessa, a una prima, ampia osservazione del patrimonio informativo disponibile, gli esiti del confronto internazionale suggeriscono nell'insieme la presenza delle nostre attività pubbliche in termini di *performance* e di qualità (impatti/esiti) in una fascia intermedia non particolarmente discosta, sia nel caso delle *performance* migliori, sia in quelle più critiche, dai dati relativi ai maggiori paesi OCSE europei e dalle stesse medie internazionali.

Pur tra molte cautele, i risultati di prodotto e di impatto sembrano essere in linea, in particolare, con le tendenze prevalenti nell'area OCSE nel campo della tutela della salute, dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché di quella parte, di crescente importanza, della funzione "Affari Economici" dedicata all'utilizzo delle energie rinnovabili. Assai più problematiche appaiono invece le risultanze afferenti l'area molto frastagliata delle politiche per l'istruzione, dove i test PISA condotti dall'OCSE fotografano con chiarezza una situazione di disagio della qualità della nostra *education*. Ugualmente problematica appare la condizione delle politiche pubbliche nel campo delle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S).

Nella vasta area della Protezione Sociale, i dati di prodotto disponibili non consentono di avanzare considerazioni di dettaglio. Tuttavia, lo squilibrio

esistente nella struttura della spesa della protezione sociale italiana (forte enfasi sulle prestazioni pensionistiche e quasi totale assenza o comunque forte insufficienza di fondi per gli anziani non autosufficienti, per le politiche della casa, per il sostegno all'infanzia,...) è tale da far presumere che le informazioni sul prodotto, laddove disponibili e pienamente confrontabili, segnalerebbero un ritardo molto marcato di molti “pezzi” del sistema di *welfare* italiano.

Appaiono nell'insieme coerenti con il complessivo quadro internazionale anche i dati sugli *input* di lavoro nella PA: la dimensione dell'occupazione nel settore pubblico appare, addirittura, relativamente più contenuta rispetto ai nostri principali *partner* e le tendenze in essere a partire dal 2009 con un controllo molto forte del *turnover* (assai più elevato che in altri paesi) dovrebbero accentuare tale elemento strutturale. Al contrario, una forte anomalia è rappresentata dal pesante invecchiamento degli occupati pubblici, aspetto in ulteriore intensificazione anche in prospettiva, sempre per il basso tasso di rimpiazzo, con le potenziali conseguenze che possono essere immaginate in termini di qualità dei servizi e di capacità innovativa per l'intero aggregato della PA.

Oltre che all'analisi della *performance* dei servizi pubblici, la posizione relativa dell'intervento pubblico italiano va riferita all'universo delle *regolazioni*. La principale fonte disponibile relativa ai confronti internazionali è quella della pubblicazione annuale della Banca Mondiale “*Doing Business in...*” che si concentra sulle regole che toccano da vicino l'attività di impresa. I dati riferiti al 2010-2011 segnalano, come del resto da anni, una situazione di sensibile ritardo nei rapporti tra Stato, regole e mondo dell'impresa.

4. Conclusioni e indirizzi

Le Sezioni speciali di questa Relazione (dedicate ai temi del *welfare*, dei Servizi alle imprese, dell'ambiente e della giustizia civile) hanno contribuito a

costruire i primi elementi del Portale delle prestazioni finali delle Pubbliche amministrazioni CNEL-Istat e recano ulteriori contributi per la costruzione di indicatori di contesto, di *output*, di *outcome*, necessari per la misurazione e valutazione degli esiti delle politiche pubbliche. Su questa base il CNEL continuerà, senza interruzioni, un lavoro costante di approfondimento in tre direzioni fondamentali: il completamento e l'allargamento (con la *partnership* dell'Istat-Sistan) delle informazioni statistiche di base e del sistema di indicatori per la misurazione e valutazione dei risultati; l'analisi e il monitoraggio delle procedure, delle tecniche e tecnologie di comunicazione e informazione necessarie per conseguire una trasparenza attiva della gestione finanziaria pubblica e dell'attività amministrativa, per la fruizione effettiva e diretta dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese; la formulazione di proposte di contesto istituzionale e socioeconomico per l'ammodernamento, la razionalizzazione e l'equità solidale dell'agire delle pubbliche amministrazioni.

In questa Relazione, attraverso le analisi compiute e nel contesto generale della *governance* del bilancio e dell'attività amministrativa, trarremo alcune prime considerazioni e indirizzi nelle aree indagate come potenziale fondamento per l'attività consultiva e di proposta che la Costituzione affida al CNEL.

4.1. Welfare e ambiente (sviluppo solidale e compatibile)

Il quadro di riferimento restrittivo della politica economica generale e di bilancio, sul quale sono ulteriormente intervenuti i tagli della *spending review* che è stato impossibile fondare su una valutazione rigorosa dell'impatto sulle prestazioni finali ai cittadini, hanno seriamente limitato il grado di tutela dei diritti sociali affidato alle politiche sociali ed ambientali, allontanando le caratteristiche della economia e della società italiana dai modelli di equilibrio solidale e sostenibile ed aggravando in modo preoccupante la distanza fra Mezzogiorno e resto del Paese. E' questa la considerazione generale che si trae

da un esame incrociato della analisi e degli indicatori concernenti i grandi comparti del *welfare* e dell'ambiente.

Il panorama di un *welfare* caratterizzato da una generalizzata arretratezza nel Mezzogiorno, rispetto al resto dell'Italia, è comune a tutti i comparti della politica sociale, tanto da segnalare una vera e propria emergenza. Il riscontro è offerto dagli indicatori e dalle valutazioni chiaramente espresse nei capitoli di parte speciale di questa Relazione.

Una seconda criticità che percorre l'intero *welfare* è identificabile nella insufficiente attenzione verso i criteri di equità fissati dalle istituzioni europee in materia di equità e qualità dei servizi (*Social Protection Committee*, “*A Voluntary European Quality Framework for Social Services*”) e in tema di lotta alla povertà (Commissione UE, “Piattaforma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale”). In questa direzione si sottolinea la necessità di una integrazione fra sanità e servizi alle persone, ispirata ad una concezione integrata dei servizi sociali intesi come servizi erogati direttamente alle persone che completano e sostengono il ruolo delle famiglie in ambiti di cura e assistenza, attraverso la adozione di modelli organizzativi che valorizzino il rapporto fra enti erogatori ed utenti e assicurino il coordinamento fra amministrazioni e parti sociali. Questa criticità pone in evidenza una situazione svantaggiata molto grave (anche qui con drammatico divario Nord-Sud) nel campo dei servizi per l'infanzia (come evidenziato da recentissimo rapporto OCSE) e per l'assistenza alle persone non autosufficienti, caratterizzata, fra l'altro, dalla debolezza di una Assistenza domiciliare integrata (ADI) che lascia uno spazio intollerabile alla solitudine del curatore (*Caregiver*) familiare.

In sede di coordinamento degli Assessorati alle politiche sociali le Regioni hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di rinforzare l'attuale assetto dell'offerta di welfare e di conseguire una più puntuale regolazione dei diritti civili e sociali.

Gli indirizzi da seguire in termini di equità, equilibrio sociale e territoriale, efficacia, sostenibilità delle politiche sociali possono identificarsi attorno a due priorità: livelli essenziali di assistenza (e, congiuntamente, costi standard); controllo dei risultati ed *accountability*.

La determinazione dei *livelli essenziali di assistenza* e la loro effettiva utilizzazione come fondamento per le politiche sociali avrebbe dovuto costituire il primo passo di riequilibrio di un nuovo *welfare*. La lacuna o il vuoto che, al contrario, caratterizzano l'esperienza giuridico-amministrativa in materia devono essere colmati. Uno “*Statuto del welfare*” deve fondarsi sulla adozione dei livelli essenziali di assistenza: per garantire il rispetto dei diritti sociali di cittadinanza configurati dalla Costituzione; per tracciare la linea dell'eguaglianza garantita dalla Repubblica come criterio-guida della costruzione, sin qui incompiuta e incoerente, di un federalismo solidale. La fissazione dei livelli di tutela deve contestualmente essere accompagnata dalla definizione, articolata e diffusa, dei *costi standard*. Si assicura, così, la connessione fra efficacia ed efficienza del servizio.

Infine, uno dei *background papers* licenziati dalla Banca Mondiale nel marzo di quest'anno a supporto della nuova strategia in materia di protezione sociale per il prossimo decennio qualifica come elementi centrali della *governance* nel campo dell'assistenza la presenza di meccanismi di controllo e *sistemi di accountability*, ricordando che un presidio concreto di questi programmi può far crescere la loro legittimazione (riducendo il pericolo di errori e distorsioni) ed in ultima analisi incrementare la stessa efficacia degli interventi. Questi aspetti sono tanto più importanti, si rimarca, in quanto la programmazione sociale va considerata “*vulnerable*” rispetto ad interferenze politiche e rischi di iniquità. Tra i fattori che consentono di ridurre questa soglia di permeabilità si annoverano la ricerca della trasparenza, la facilitazione dell'accesso ai servizi, la valorizzazione del *feedback* degli utenti. Lo studio della World Bank, inoltre, raccomanda di adottare una strategia di consolidamento e condivisione delle

conoscenze sui profili di governance e di rafforzamento degli schemi di monitoraggio degli esiti.

Per quanto attiene alla *istruzione* la presente Relazione ha potuto giovare delle risultanze delle analisi dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione. (INVALSI).

L'INVALSI ha il compito di “attuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti”. I livelli scolastici coinvolti sono quelli individuati dalla direttiva 88/2011, quindi le classi II e V della scuola primaria, la classe I della scuola secondaria di primo grado e la classe II della scuola secondaria di secondo grado.

Inoltre l'INVALSI ha predisposto e curato la somministrazione della Prova nazionale inserita all'interno dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione. Per il corrente anno scolastico, quindi, la rilevazione degli apprendimenti ha riguardato entrambi i cicli di istruzione, coinvolgendo tutte le scuole del Paese, statali e paritarie (circa 32.000) e tutti gli studenti delle predette classi, ossia 2.850.000 alunni.

La Sezione di questa Relazione dedicata all'*ambiente* compie un'opera rilevante di integrazione di un quadro di riferimento complessivo, partendo dalle informazioni disponibili, a partire dal Sistema integrato di contabilità ambientale (SEEA) elaborato dalle maggiori organizzazioni internazionali, dall'Ecobilancio costruito dalla Ragioneria generale dello Stato, dalle analisi e sistemazioni di sintesi del sistema ISPRA - rete ARPA. I metodi analitici adottati per l'avvio della costruzione del quadro di riferimento CNEL integrano il modello DSPIR (*Driving forces Pressures-State-Impact-Response*) adottato dagli organismi internazionali con gli strumenti di analisi delle politiche ambientali inserite all'interno del rapporto "*Government at a Glance*" dell'OCSE.

Appare indispensabile una estensione della attenzione del CNEL ad un sistema di indicatori che includa un'area più vasta delle politiche di assetto del

territorio ed infrastrutturali e delle interconnessioni fra ambiente e politiche industriali.

Un primo sguardo all'ingente *framework* ambientale offerto dal sistema di indicatori rappresentati in questa Relazione consente di avviare una riflessione sugli indirizzi e le linee guida delle politiche per uno sviluppo sostenibile e per quelle, in particolare, di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente. Appare necessario un rafforzamento del ***quadro di riferimento programmatico a livello nazionale***: come strumento di unificazione e correzione delle diseguaglianze sul territorio; come indirizzo strategico delle politiche per il Mezzogiorno; come guida per affrontare le criticità più drammatiche (poste in evidenza dagli indicatori esposti dalla Relazione) nei campi del ciclo dei rifiuti, del dissesto idrogeologico, dei rischi industriali.

4.2.Servizi alle imprese

4.2.1.Incentivi

Sull'efficacia degli incentivi alle imprese vi sono numerose evidenze, soprattutto per merito di accurati studi della Banca d'Italia basati sul metodo "controfattuale" con dati micro di imprese beneficiarie e di imprese non beneficiarie (confrontabili per settore, dimensione e altre caratteristiche strutturali), che suggeriscono l'assenza o la debole presenza di effetti "addizionali" nel comportamento delle imprese stesse. Le analisi statistiche, così come occasionali scambi di opinioni con imprenditori sul campo, suggeriscono che la concessione degli incentivi non modifica in profondo i piani di spesa dell'impresa beneficiaria, semmai anticipa decisioni di spesa che avrebbe assunto anche in assenza dell'incentivo atteso. Conclusioni meno pessimistiche valgono per i crediti di imposta sulle spese di R&S delle imprese di minore dimensione.

La materia è ovviamente controversa e, soprattutto per i contributi alle spese in R&S, esigerebbe qualche confronto rigoroso con l'esperienza di altri paesi

dove tali interventi pubblici sono da tempo praticati, con modalità diverse e ammontari anche assai più significativi dei nostri.

Gli studi di Bankitalia hanno coperto alcuni dei principali programmi di incentivazione attuati in Italia nel recente passato: incentivi agli investimenti (Legge 488, Legge 388); incentivi allo sviluppo locale (patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area, fondi strutturali); incentivi all'innovazione (Fondo Innovazione Tecnologica, incentivi della Regione Emilia Romagna e Piemonte); accesso al credito (valutazione dei prestiti agevolati mediante i dati della Centrale Rischi, garanzie della Regione Lazio). Sono stati stimati anche i possibili effetti esterni/indiretti (di tipo indotto), che potrebbero aggiungersi a quelli diretti sulle imprese sussidiate.

Negli ultimi anni si è avuta un'esplosione di analisi di valutazione degli aiuti, per lo più relative a paesi/aree in ritardo di sviluppo, ma non solo. L'evidenza mostra che: a) l'efficacia è per lo più scarsa, tuttavia non mancano esempi di programmi efficaci; b) le regolarità sono poche: uno stesso tipo di intervento dà risultati diversi se implementato in momenti diversi o in paesi diversi ; c) il diavolo sta nei dettagli: i meccanismi di implementazione sono cruciali; ad esempio, un programma di incentivi per gli investimenti può funzionare o meno, a seconda che l'amministrazione utilizzi un criterio per la selezione delle imprese da beneficiare oppure eroghi il sussidio a tutte quelle che ne fanno domanda. Ne derivano alcuni suggerimenti: (a) gli obiettivi che si intende raggiungere con un programma di aiuti dovrebbero essere chiaramente esplicitati; (b) va effettuata l'attività di valutazione rigorosa delle misure; (c) i soggetti responsabili delle varie forme di aiuto, ma anche i soggetti che hanno richiesto il contributo pubblico e non l'hanno ottenuto, dovrebbero raccogliere e mettere a disposizione della collettività le informazioni necessarie per effettuare una corretta valutazione dell'efficacia degli interventi; (d) andrebbero predisposte forme di sperimentazione dei programmi di intervento con il coinvolgimento di un sottogruppo statisticamente rappresentativo dei destinatari

delle politiche. Ciò permetterebbe di interrompere i programmi scarsamente efficaci a favore di quelli che producono migliori risultati. Per dirla con un motto: nessun aiuto senza valutazione.

Da tutto ciò segue che un'attività di valutazione basata su strumenti più appropriati di quelli disponibili in passato avrebbe probabilmente portato a una più efficiente allocazione delle risorse: ad esempio, avrebbe permesso di cessare i programmi non efficaci e di rafforzare quelli che invece si rivelano adeguati.

Le politiche di sviluppo regionale, area di competenza delegata dal governo al nuovo **Ministro per la Coesione Territoriale**, risentono di due problemi tanto antichi quanto di difficile soluzione nella complessa governance della P.A.: a) incapacità di spesa dei Fondi strutturali (sia europei che nazionali) assegnati dai programmi operativi a livello nazionale, regionale e locale (PON, POR, POIN); b) il persistente ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro-Nord, oltre la parentesi temporale registrata nel 1996-2002.

Quanto al ritardo nell'impiego delle risorse comunitarie, nel dicembre 2010, alla soglia del quinto anno dell'attuale stagione di programmazione 2007-2013, l'Italia aveva realizzato solo il 7,4% dei pagamenti programmati, 9 punti percentuali meno della spesa certificata alla analoga soglia del quinto anno della precedente stagione 2000-2006. Va ricordato che il meccanismo di spesa dei fondi comunitari prevede il disimpegno automatico delle risorse programmate e non spese entro il secondo anno successivo a quello del loro impegno finanziario (regole "n+2"). Inoltre le risorse comunitarie non possono sostituirsi a quelle nazionali, in virtù del *principio di addizionalità*.

Nell'attuale contesto di rigore finanziario, il Piano di Azione Coesione è stato reso possibile da un'attenta operazione di riesame e riallocazione della spesa pubblica, una vera e propria operazione di spending review che ha sfruttato lo strumento della finanza comunitaria per conferire flessibilità alla politica di bilancio del nostro paese.

Solo in questa maniera è stato possibile liberare quelle risorse che appaiono oggi vitali per il sostegno della nostra economia, in particolare di quella meridionale nell'attuale congiuntura negativa.

Queste risorse sono state riallocate su una serie di interventi la cui valutazione sarà facilitata dalla chiara definizione dei risultati attesi dalla presente riprogrammazione.

La scelta di elaborare specifici indicatori dei risultati attesi deve essere intesa come un elemento organico all'intera operazione, dal momento che quegli indicatori hanno esattamente la funzione di far emergere con immediatezza la capacità o meno del progetto di conseguire gli obiettivi prefissati: si tratta di una prima sperimentazione del paradigma della "programmazione rivolta ai risultati" che sarà adottato dal bilancio europeo 2014-2020.

Da questo punto di vista, la scelta programmatoria è stata quella di una chiara assunzione di responsabilità sugli interventi finanziati in termini di risultati attesi, in quanto declinati attraverso indicatori non di *output* amministrativo, ma di *outcome* sociale; in altre parole, i risultati attesi non consistono in prodotti amministrativi, ma in effetti nella vita dei cittadini (esemplificando, non chilometri di strade ferrate, ma riduzione dei tempi di percorrenza; non ore di lingue straniere erogate ai ragazzi delle scuole, ma loro apprendimenti rilevati attraverso test di verifica strutturati).

Il monitoraggio degli interventi finanziati dal Piano di Azione Coesione sarà reso possibile a qualsiasi cittadino grazie al sistema informativo Open Coesione (www.opencoesione.it), nella convinzione che una più attiva partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche, addirittura una più aspra dialettica tra soggetto pubblico e realtà locali, siano elementi necessari, costitutivi, di un'azione pubblica realmente efficace.

Il Piano di Azione Coesione punta a riconcentrare la spesa su alcuni capitoli prioritari (come Contratti di Sviluppo e Distretti Tecnologici, scuola e servizi per

l'infanzia, infrastruttura digitale della PA, modernizzazione della rete ferroviaria).

In materia di incentivi all'internazionalizzazione, in linea con gli indirizzi CiVIT, la rinata ***Agenzia per l'internazionalizzazione (ex-ICE)*** continua a lavorare sulla base di “Piani annuali di *performance*” e del loro monitoraggio da parte di un Organismo Interno di Valutazione (OIV). Il Piano di *performance* considera 18 indicatori di “dimensione strategica”, inclusi 3 indicatori di *outcome* (percentuale di clienti soddisfatti in varia misura, numero di nuovi clienti, tasso di *placement* dopo la frequenza ai vari corsi di formazione). Nel calcolare l'impatto delle iniziative promozionali e dei servizi individuali non è prevista la rilevazione sistematica del fatturato esportato dei clienti stessi. Tale informazione, pur non facilissima da ottenere dalle imprese, sarebbe utile per integrare quella sul solo numero dei clienti, posto che – come informa il rapporto annuale ICE-ISTAT – circa l'85% dei quasi 190.000 esportatori vende all'estero per meno di 750.000 euro ciascuno, realizzando complessivamente circa l'8% del totale delle esportazioni italiane, mentre il restante 92% origina da meno di 30.000 imprese.

Ferma restando la necessità di sostenere l'impegno di vecchi e nuovi soggetti, anche molto piccoli e frammentati, che cercano di servire mercati esteri, l'Agenzia per l'internazionalizzazione dovrebbe poter valutare la ricaduta delle proprie attività sull'intero spessore delle esportazioni e degli investimenti diretti all'estero, onde calibrare in modo appropriato l'impiego più efficace delle proprie risorse umane e organizzative.

Nel 2011 l'intervento del ***Sistema camerale*** alla promozione delle esportazioni e altre attività di internazionalizzazione delle imprese ha assorbito € 190 milioni (assai più del citato contributo ex-ICE all'attività promozionale) e quasi la metà dei 400 milioni complessivamente dedicati alla promozione dell'economia locale, in accordo con la Direttiva europea SBA (*Small Business Act*). Nello stesso anno è cresciuto a 11.357 il numero di imprese che hanno

partecipato alle diverse attività promozionali (fiere, mostre all'estero), mentre è stato ridotto da 113 a 72 il numero di antenne e desk camerali all'estero, che fanno capo alla rete di 74 camere di Assocamerestero e alle 39 camere di commercio italo-estere.

Il nuovo assetto istituzionale che fa capo alla Cabina di regia MISE-MAE dovrà ancora incidere in profondità per ridurre la frammentazione delle azioni promozionali collettive risultanti dalla compresenza di un Piano promozionale ex-ICE e dalle iniziative offerte dal sistema camerale: frammentazione che da molti anni viene lamentata sia dalle stesse categorie produttive, sia dall'insieme degli operatori esteri (imprenditori, importatori, grossisti, professionisti) a cui piacerebbe incontrare una maggiore massa critica di rappresentanze del “*made in Italy*”.

4.2.2. I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni

In merito agli aspetti quantitativi dei ritardati pagamenti sono circolate nei mesi scorsi cifre diverse che ovviamente fotografano una situazione che muta giorno per giorno in relazione allo smaltimento normale dell'arretrato da parte delle amministrazioni con gli stanziamenti annuali di bilancio e ai nuovi crediti che si vengono a formare.

In attesa di una valutazione ufficiale effettuata sulla base delle risultanze di bilancio e dei nuovi stanziamenti assegnati alle amministrazioni pubbliche, si può fare riferimento alla stima effettuata dalla Banca d'Italia. Sulla base di un campione di imprese fornitrici e delle informazioni tratte dagli intermediari finanziari, si stima che alla fine del 2011 l'indebitamento commerciale complessivo delle amministrazioni pubbliche sia intorno al 5 per cento del PIL (a fronte del 4 per cento rilevato nel 2010). L'incremento delle consistenze rispetto alla fine del 2010 è valutabile in circa l'8 per cento. Secondo le dichiarazioni di esponenti del Governo, tale valore sembrerebbe più elevato di

quello che risulta alla Ragioneria Generale dello Stato che tuttavia non ha ancora fornito una propria stima che dovrebbe basarsi su informazioni fornite dalle stesse amministrazioni pubbliche; presumibilmente la cifra di circa 80 mld. circolata più spesso nelle cronache giornalistiche non tiene conto dei numerosi contenziosi attivati dalle amministrazioni per inadempienze contrattuali o per qualsiasi altra ragione connessa alle forniture, che in effetti andrebbero considerati in quota parte potendosi risolvere anche a favore della stessa PA. Sulla base delle indagini condotte dalla Banca sulle imprese con almeno 20 addetti operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari e in quello delle costruzioni e opere pubbliche, si rileva che i crediti delle imprese fornitrici verso la PA (inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo) erano pari a circa il 4,5 per cento del PIL a fine 2011; tali crediti sarebbero aumentati di circa l'8 per cento rispetto al 2010. I crediti pro soluto, secondo informazioni attinte dagli intermediari in aumento del 3 per cento rispetto al 2011, ammontavano a circa 8 mld. a fine 2011 (0,5 per cento del Pil).

Se si considera il settore sanitario, che rappresenta quello con un maggiore arretrato di pagamenti, il punto di riferimento più recente è la rilevazione della Corte dei conti sulla finanza regionale sul 2011. In questo documento, la Corte, dopo aver definito “imponente” il fenomeno dei ritardi commerciali, rileva che “i cronici e diffusi ritardi nei pagamenti, soprattutto in alcune Regioni, con picchi superiori anche ai due anni, inducono a ritenere l'esistenza di una significativa dimensione patologica della questione”. I debiti verso fornitori, nell'analisi della Corte, costituiscono la parte preponderante dei debiti sanitari: quasi il 69 per cento nel 2009 e oltre il 67 per cento nel 2010, con incrementi nel 2011 (ad eccezione della Liguria), considerati i dati disponibili. Nel complesso, il debito ammonta a 35,5 mld. nel 2010 (su un totale di debiti regionali pari a 53 mld. nello stesso anno), di cui quasi il 50 per cento (oltre 16 mld.) fa capo alle Regioni commissariate o sottoposte a piani di rientro dal deficit (la Regione Lazio ha debiti per 7,5 mld., la Campania per 6,5 mld. e la Sicilia per 2 mld.). Se

si ipotizza per il 2011 un andamento dei debiti dichiarati per il 2010 dalle cinque regioni che non hanno fornito ancora i dati per la rilevazione (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria e Abruzzo), il debito si attesta a 37 mld; se invece, più verosimilmente, si valuta che il dato delle cinque regioni possa essere cresciuto al ritmo fatto registrare nelle altre regioni, la cifra raggiunge i 40 mld.

Le indagini della Banca d'Italia sopra menzionate rilevano anche i ritardi di pagamento segnalati dalle imprese intervistate: la media dei tempi delle PA, ponderata con il fatturato delle imprese nei confronti delle stesse PA, sarebbe pari a circa 190 giorni, di cui 90 attribuiti dalle imprese ad accordi contrattuali.

Se si confrontano questi risultati con l'indagine *European Payment Index* 2012, basata su un campione di 8000 imprese, di tutte le dimensioni, settori merceologici e mercati di riferimento, di 28 paesi, i ritardi di pagamento sono lievemente inferiori all'indagine della Banca d'Italia: a fronte di un periodo medio di pagamento di 65 giorni per tutti i paesi esaminati (considerando i termini contrattuali e il ritardo di pagamento), la PA italiana paga in media dopo 90 giorni oltre la dilazione concordata tra le parti che è di 90 giorni (il paese migliore è la Finlandia con 24 giorni complessivi); la situazione non è migliorata confrontando gli ultimi due anni. I ritardi segnalano una situazione italiana gravemente deficitaria rispetto agli altri Stati membri dell'Unione sulla base delle comparazioni compiute dal citato *European Payment Index* 2012. L'indagine esamina anche le risposte sulle conseguenze dei ritardi di pagamento e tra queste pone in evidenza, nel caso dell'Italia, la perdita di reddito e la contrazione della liquidità con riflessi pesanti sul *business* delle imprese; inoltre, le imprese intervistate indicano i ritardi di pagamento tra i fattori che hanno un impatto recessivo medio-alto sulle stesse.

Nell'indagine dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) sulle imprese di costruzioni pubblicata a dicembre 2011, si rileva un costante aumento, negli ultimi anni, dei tempi medi di pagamento dei lavori pubblici che hanno raggiunto gli 8 mesi (più di 5 mesi oltre i tempi previsti dalla legge, pari a

2,5 mesi), con punte che superano i due anni, ed è aumentato il numero delle imprese che denunciano ritardi (che sarebbero pari a circa 19 mld. per le imprese che realizzano lavori pubblici, secondo i dati forniti dall'ANCE ad ottobre 2012, mentre i tempi in qualche caso supererebbero i 3 anni). Patto di stabilità interno (reso più stringente per il triennio 2012-2014 nel quale le amministrazioni locali dovranno contribuire al consolidamento di bilancio per oltre 30 mld. di euro), mancanza di risorse finanziarie e inefficienza delle amministrazioni (soprattutto nell'apparato sanzionatorio) sono indicate tra le cause principali dei ritardi sui quali l'Associazione chiede alle istituzioni di intervenire. Gli enti locali sono i principali responsabili dei ritardi nei lavori pubblici anche perché sono i principali committenti.

A fronte dei ritardi, le imprese reagiscono da un lato dilazionando i pagamenti a fornitori e sub-fornitori, generando in questo modo un deleterio effetto a cascata e, dall'altro, facendo ampio ricorso a strumenti bancari (anticipazioni su fatture, finanziamenti a breve termine) con conseguente crescita dei costi.

Il Governo ha assunto numerose misure volte a fronteggiare le patologie descritte.

Questi interventi normativi si muovono nella direzione della migliore programmazione dei flussi di pagamento, con la possibilità di graduarli in relazione alla effettiva scadenza e rappresentano comunque una delle auspiccate misure di semplificazione delle procedure contabili e di spesa che possono mettere l'amministrazione in grado di rispettare i termini nuovi per i pagamenti imposti dalla direttiva europea del 2011.

Proprio l'importanza, almeno sul piano formale, di queste disposizioni, consente di ribadire che l'intero processo di responsabilizzazione, valutazione, monitoraggio a mezzo indicatori (in particolare sulla tempistica dei pagamenti) debba essere rafforzato con "norme di chiusura" sui controlli affidati sia a strutture interne, sia ad organismi indipendenti,

in grado di garantire lo Stato-comunità sull'efficacia dell'azione amministrativa e sul buon uso delle risorse pubbliche.

4.2.3.Lo sportello unico

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), ormai completamente vigente, sta producendo effetti che sono in parte costantemente misurati e dunque possono essere utilmente considerati per ragionare sul servizio che a fronte della riforma Sportello Unico viene reso alle imprese. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore con due diverse scadenze: la prima, del 30 marzo 2011, ha interessato l'avvio del procedimento "automatizzato" che riguarda i casi in cui le attività esercitate dalle imprese possono essere avviate con Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA); la seconda, del 30 settembre 2011, che ha interessato il procedimento "ordinario" che prevede l'intervento discrezionale della PA nell'autorizzare la realizzazione di un impianto o lo svolgimento dell'attività d'impresa.

Oggi, dunque, ad un anno e mezzo di distanza dalla prima scadenza, siamo in grado di esporre le prime valutazioni oggettive sul conseguimento di alcuni obiettivi che la riforma stessa si è posta, nonché le prime osservazioni critiche sul lavoro che c'è ancora da fare.

La sezione di questa Relazione dedicata all'esperienza dei SUAP, nata dalla collaborazione del CNEL con l'ANCI e con l'Unioncamere, descrive analiticamente lo stato dell'arte. Le maggiori criticità riguardano la difficoltà di una effettiva informatizzazione dei servizi e l'attiva fruizione dei servizi da parte delle imprese.

Nonostante le perduranti difficoltà - endogene ed esogene - di attuazione del SUAP telematico, la strada verso l'innovazione tecnologica è stata comunque intrapresa e costituisce ormai un processo irreversibile per attuare quello che,

nelle intenzioni del legislatore, è il principale strumento di *governance* dello sviluppo locale.

E' auspicabile, pertanto, che i SUAP locali vadano ad impiantarsi all'interno di un settore proprio, quale potrebbe essere il settore "Sviluppo economico" globalmente inteso come un servizio allo sviluppo imprenditoriale e quindi, in quanto tale, perfettamente coordinato con tutti gli altri servizi e funzioni che lo stesso settore "Sviluppo economico" dovrebbe presiedere, sviluppare e mettere in campo quali, ad esempio, funzioni di promozione del territorio, funzioni informative e di coordinamento con altri settori comunali (in particolare, turismo e cultura).

In linea con quanto sopra esposto ed al fine di favorire la complessiva capacità competitiva del nostro sistema imprenditoriale, potrebbe essere fondamentale prevedere - in seno alla struttura organizzativa del SUAP - la costituzione di una sorta di **incubatore d'impresa** capace di orientare la nascita di nuove imprese in coerenza alle potenzialità di ciascun territorio locale.

L'operatività del SUAP, in realtà, non può più essere relegata alla sola funzione burocratica di acceleratore e semplificatore di procedimenti e procedure amministrative.

In un'accezione moderna, infatti, il SUAP deve essere capace di imprimere sviluppo non già (e non solo) rispondendo a bisogni esterni (come evadere una pratica amministrativa nel minor tempo possibile), ma spingendosi sino a indurre nuovi bisogni nell'utenza: ciò avverrebbe qualora vi fosse all'interno della struttura organizzativa del SUAP un efficiente sistema di orientamento alla nascita di nuove imprese.

Infine, va rimarcato il fatto che le attese poste dalla riforma degli Sportelli unici portano a considerare adeguata l'interlocuzione tra imprese ed amministrazione soltanto nel caso questa si realizzi con modalità digitale. Di certo, la dematerializzazione e l'utilizzo degli strumenti dell'*Information Technology* non sono elementi sufficienti a garantire il salto di qualità da

“esecuzione dell’adempimento” a “servizio”, ma sono di certo elementi necessari. Ne consegue che nel minor tempo possibile dovrà essere del tutto abbandonato il ricorso alla consegna di pratiche cartacee e questo non solo perché espressamente previsto dalla norma, ma soprattutto perché è condizione indispensabile per riordinare il processo amministrativo e svolgerlo efficacemente a beneficio delle imprese.

4.3. Giustizia civile

La giustizia civile italiana è, da molti anni, in una situazione di gravissima sofferenza, non essendo essa in grado di adempiere una delle sue funzioni costituzionali, quella di offrire una risposta alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli.

Ciò accade nonostante la comparazione europea provi il grande senso di responsabilità e spirito di abnegazione di giudici e personale amministrativo che hanno assicurato e stanno assicurando prestazioni di rendimento ampiamente superiori - al punto da non essere nemmeno comparabili - con quelle rese da tribunali di paesi simili per dimensione e tradizione democratica.

Questa situazione non è sostenibile nel tempo, non solo perché perpetua l'ingiustizia di una durata di processi incompatibile con le legittime aspettative dei cittadini, ma anche perché le già scarsissime risorse umane assegnate ai tribunali sono in progressiva diminuzione, a causa dei tagli lineari e dei blocchi di assunzione di personale divenuti una costante della politica economica dei governi.

Le buone pratiche, peraltro diffuse a macchia di leopardo sul territorio del Paese, migliorano certamente la qualità del servizio, ma non sono la soluzione al problema dell'arretrato che grava sugli uffici ed alla distribuzione e gestione delle risorse pubbliche. Occorre spostare l'attenzione non solo degli operatori, ma anche della scienza giuridica e delle scienze economiche e sociali, dalla tecnica del processo alle scelte di politica del diritto o dei diritti ed alla organizzazione strategica della Giustizia civile, ponendosi gli obiettivi della effettività e della qualità dell'azione giudiziaria.

E' dunque necessario, innanzitutto, partire dall'analisi e dallo studio della domanda di giustizia; la comparazione dimostra che il tasso di litigiosità civile del nostro Paese costituisce un'anomalia, per l'eccessivo numero di nuovi processi, se rapportato a quello delle grandi democrazie europee.

All'avvocatura si deve richiedere di farsi carico del funzionamento complessivo del sistema con un forte impegno per l'innovazione tecnologica ed un serio impulso alla selezione pre-giudiziale degli strumenti di tutela adottabili nell'interesse del cliente.

Al contempo, è indispensabile che i soggetti pubblici che hanno la responsabilità politica dell'amministrazione delle risorse (il Ministero della Giustizia), la responsabilità costituzionale della gestione dell'autogoverno (Consiglio Superiore della Magistratura e Consigli Giudiziari) e la responsabilità organizzativa ed amministrativa dell'attuazione della politica giudiziaria (i tribunali ed i loro presidenti) garantiscano la trasparenza e l'efficacia/efficienza del loro operato, anche accrescendo il ricorso a strumenti e metodologie moderne per la gestione delle risorse sulla base di una programmazione orientata al risultato, per progetti e per obiettivi, e secondo forme di gestione decentrata ed "ex post" su una *accountability* fondata su indicatori di risultato, relativi non solo alla quantità di lavoro, ma anche e soprattutto alla qualità del servizio reso.

E' inoltre necessaria una nuova relazione con l'utenza, che enfatizzi la trasparenza organizzativa degli uffici ed un nuovo rapporto nella rilevazione delle aspettative del cittadino verso la Giustizia civile.

5. Considerazioni finali

Lo stato complessivo delle pubbliche amministrazioni continua ad essere caratterizzato da un divario grandissimo fra il disegno normativo di una amministrazione orientata verso i cittadini (delineato, sia pure non senza lacune e sovrapposizioni, dalle riforme del bilancio e dell'amministrazione dagli anni novanta ad oggi) e la percezione della reale esperienza amministrativa, che appare ancora dominata, nella prassi e nella cultura politica e degli uomini dell'amministrazione - al di là delle proposizioni retoriche - da conoscenze prevalentemente giuridiche e contabili e dalla debolezza delle conoscenze economiche, statistiche, di scienza e tecnica dell'amministrazione, orientate alla cultura del risultato. Il percorso da compiere per superare questa schizofrenia è ancora arduo e dovrà impegnare, per quanto riguarda il CNEL, un contributo crescente delle parti sociali e il rafforzamento del lavoro intrapreso. Il peso dell'inefficacia e dell'inefficienza delle amministrazioni pubbliche è tanto più insostenibile nella cornice di una politica di rigore e di ricerca di determinati miglioramenti della produttività del sistema-paese. Esso si ripercuote anche sulla considerazione del lavoro dei dipendenti pubblici, le cui condizioni di lavoro ed il cui reddito sono stati pesantemente colpiti dagli interventi governativi. Occorre ricostruire un circuito virtuoso di considerazione, di diritti e di doveri accompagnati da una politica di rinnovamento anche della forza lavoro.

In questa direzione, che guarda alla reale esperienza amministrativa, è pregiudiziale l'importanza per gli utenti finali della costruzione del sistema federato integrato sulle *performance* delle pubbliche amministrazioni, costruzione avviata dalla cooperazione CNEL-Istat e che costituisce il contributo più rilevante offerto da questa Relazione.

Una occasione irripetibile si offre al legislatore, alle autorità di governo, agli uomini delle pubbliche amministrazioni, attraverso la attuazione della recente e cruciale innovazione costituzionale (legge costituzionale n.1/2012) che definisce

i contenuti di una "legge rinforzata" in materia di procedure e contenuti dei bilanci pubblici.

La fenomenologia della "crisi" della pubblica amministrazione, quale emerge anche dalle rilevazioni e dagli indicatori elaborati da questa Relazione, suggerisce di considerare come una chiave essenziale di ammodernamento e innovazione il collegamento fra la disciplina del bilancio come strumento di definizione e decisione delle "politiche pubbliche" e i modelli organizzativi, procedimentali e di controllo delle pubbliche amministrazioni, unitamente a scelte di investimenti finanziari, che rendano effettiva una innovazione che non può essere solo normativa.

La Relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato 2011 (approvata a fine giugno di quest'anno), nel capitolo dedicato ai temi dell'"ordinamento contabile", dopo aver rigorosamente posto in evidenza i limiti di significatività e le anomalie contabili della gestione tradizionale di "competenza giuridica", conclude in modo significativo: "si potrebbe affrontare - afferma la Corte - la problematica fondamentale emersa anche nella passata stagione di riforma contabile, resa più urgente dalle intervenute nuove intese sulla *governance* europea delle finanze pubbliche e dall'assunzione in Costituzione del principio di pareggio del bilancio, ***il passaggio dei bilanci pubblici al criterio della competenza economica*** sulla base del sistema europeo dei conti "SEC 95".

La contabilità economica consente una visione unitaria della finanza dell'intera area pubblica; è lo strumento di misurazione e valutazione coerente con le esigenze di un ordinamento federale; è direttamente compatibile con i criteri europei di valutazione delle compatibilità di finanza pubblica e di misurazione del rispetto delle regole in materia di "disavanzi eccessivi". La contabilità economica è quindi preferibile, in termini di significatività economica, in quanto rileva il valore dei beni e servizi forniti dal settore pubblico (lasciando ai bilanci di cassa la misurazione dei pagamenti) e consente

di valutare meglio la variazione dell'indebitamento e l'impatto della finanza pubblica sull'economia reale.

Le difficoltà tecnico-amministrative di una così profonda innovazione suggeriscono di prevedere una fase intermedia fondata sul passaggio al bilancio di sola cassa.

La struttura del bilancio (articolata per missioni e programmi) consente di configurare un collegamento fra l'assegnazione programmatica e funzionale delle risorse ai centri responsabili della gestione (definizione delle politiche pubbliche), connettendosi alle innovazioni introdotte nei modelli di amministrazione e gestione (legge n.15/2009; decreto legislativo n.150/2009) con la adozione dei *programmi di performance*, consentendo la effettiva valorizzazione dei controlli interni di gestione (rete CiVIT-OIV) e rendendo meno arduo il compito di controllo esterno sui risultati della gestione finanziaria e sui risultati dell'azione amministrativa affidato dalla Costituzione alla Corte dei conti.

Il CNEL ha avviato, sulla base delle decisioni assunte dalla Commissione competente e dall'Assemblea, il processo di elaborazione di un documento di "osservazioni e proposte" volto a fornire tempestivamente il proprio contributo consultivo e propositivo, qualificato dal concorso delle forze sociali, al percorso di elaborazione della legge rinforzata di attuazione della nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione.

6. Organizzazione dei lavori e avvertenze

Le procedure adottate dal CNEL sono impiegate sulla competenza della Commissione istruttoria per le Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V) del CNEL, presieduta dal Vice Presidente del CNEL Salvatore Bosco e coordinata dal Consigliere Giuseppe Acocella. Nell'ambito della Commissione è stato istituito un Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'articolo 9, legge 4 marzo 2000, n.15, coordinato dal Consigliere Manin Carabba, Relatore generale.

Il lavoro di analisi è stato condotto con l'assistenza e l'attiva collaborazione del Gruppo interistituzionale per la misurazione dell'azione amministrativa operante da tempo presso il CNEL (con le presidenze De Rita e Marzano), cui partecipano le maggiori amministrazioni tecnico economiche centrali, rappresentanze istituzionali delle Regioni e degli Enti locali e alcune istituzioni culturali private. Il Gruppo interistituzionale è stato coordinato dal Relatore generale Manin Carabba e da Stefano Lo Faso; la segreteria tecnica di entrambi i Gruppi di lavoro (CNEL e interistituzionale) è stata affidata al 1° Ufficio di supporto per gli organi collegiali, diretto dalla Dott.ssa Elisabetta Bettini. La segreteria tecnica è stata curata dal Dott. Maurizio Potente, dalla Dott.ssa Tatiana Naldi, dal Dott. Andrea Impronta e dal Sig. Stefano Finesi.

Gli indirizzi generali del lavoro di analisi ed elaborazione dei testi sono stati sottoposti all'attenzione della Commissione V in vari incontri di aggiornamento sullo stato di avanzamento dei lavori, nonché attraverso alcuni incontri e seminari di approfondimento settoriali.

Rispetto alla Relazione 2011 sono stati inseriti quattro ulteriori approfondimenti: nell'ambito del welfare è presente un capitolo dedicato all'istruzione ed un paragrafo per approfondire i temi dell'assistenza alle persone non autosufficienti; nel settore sui servizi alle imprese è stato inserito un

capitolo dedicato agli incentivi; sono stati inseriti, inoltre, due capitoli dedicati al tema dell'Ambiente e della Giustizia civile.

Naturalmente la cooperazione tecnica generosamente fornita dagli esperti non implica un'assunzione di responsabilità delle istituzioni presenti nel "Gruppo interistituzionale" che resta una sede "informale" di confronto e scambio di conoscenze ed esperienze tecniche.

La cooperazione con l'ISTAT è stata particolarmente fruttuosa nella definizione del Sistema statistico federato e, in particolare, nell'analisi e approfondimento degli indicatori di bilancio e nelle analisi degli indicatori settoriali (a tal fine si rimanda al paragrafo 1.1. del primo volume).

La collaborazione con la CIVIT e il Dipartimento per la Funzione Pubblica è stata importante in particolare per la redazione del capitolo sulla trasparenza.

La cooperazione con la Banca d'Italia ha fornito importanti elementi di riflessione nell'elaborazione delle varie sessioni tematiche (in particolare sui temi della incentivazione alle imprese e sui ritardi nei pagamenti delle PA).

Il contributo di singoli esperti ha avuto per oggetto le diverse parti della Relazione: Parte generale statistico economica (Manlio Calzaroni, Efisio Espa, Ennio Fortunato, Raffaele Malizia), Trasparenza (Davide D'Amico, Isabella Salza, Andrea Tardiola), Introduzione al welfare e Sanità (Carla Collicelli), Previdenza (Marco Zanutelli), Assistenza (Antonello Scialdone e Aldo Amoretti); Istruzione (Paolo Sestito e Roberto Ricci); Incentivi alle Imprese (Fabrizio Onida, Marco Bulf, Angelo Castaldo, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Carlo De Simone, Napoleone Guido, Roberto Luongo, Gianluca Magistri, Andrea Muti, Sandro Pettinato, Carlo Sappino, Giovanni Vetrutto); Pagamenti della PA (Pasquale Ferro e Marcello Degni); Sportelli unici (Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza), Giustizia (Luca Minniti e Luca Perilli); Ambiente (Claudio Falasca).

Per ciascuna parte della Relazione si sono utilizzati gruppi di lavoro e comitati di stesura che hanno accompagnato, all'interno di un fitto calendario, l'intero percorso della elaborazione delle indagini.

Si sono tenuti seminari con esperti e rappresentanti delle parti sociali: Seminario metodologico (16 aprile); welfare (27 luglio); Condivisione dei contenuti della relazione con le Parti sociali (15 marzo e 30 ottobre).

Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e della P.A.

Presidente: *Salvatore Bosco*

Coordinatore: *Giuseppe Acocella*

Relatore generale per la Relazione annuale: *Manin Carabba*

Parte Sociale rappresentata	Componente
Osservatorio Nazionale per il Volontariato	Emanuele ALECCI
CONFCOMMERCIO	Paolo BARBERINI
CONFEDIR P.A.	Stefano BIASIOLI
UIL	Giampiero BONIFAZI
Consiglio Nazionale Ingegneri	Roberto BRANDI
CGIL	Anna COROSSACZ
CGIL	Michele GENTILE
FEDERPESCA	Luigi GIANNINI
Osservatorio Nazionale associazionismo	Gian Paolo GUALACCINI
CONFSAL	Marco Paolo NIGI
Esperto designato dal Presidente della Repubblica	Edoardo PATRIARCA
CONFITARMA	Giuseppe PERASSO
CIA	Giuseppe POLITI

Componenti del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa

Coordinatori: Manin CARABBA (CNEL); Stefano LO FASO (Esperto)

Istituzione	Componenti
<i>Corte dei Conti</i>	Sonia MARTELLI
	Francesco PETRONIO
<i>ISTAT</i>	Manlio CALZARONI
	Roberta CRIALESI
	Saverio GAZZELLONI
<i>Ragioneria Generale dello Stato</i>	Giuseppe CERASOLI
	Guido NANNARIELLO
<i>BANCA D'ITALIA</i>	Sandro MOMIGLIANO
<i>INPS</i>	Filippo MAZZOTTI
	Stefano PATRIARCA
	Marco ZANOTELLI
<i>SSPA</i>	Efisio ESPA
	Sandro MAMELI
<i>SSEF</i>	Maria Teresa FIOCCA
	Valentina LOSTORTO
	Francesco TOMASONE
<i>ANCI</i>	Lamberto BACCINI
	Stefano CAMPIONI
	Alessandro GARGANI
<i>UPI</i>	Gaetano PALOMBELLI
<i>Conferenza presidenti Regione e Province autonome</i>	Maria BUONO
	Maristella VICINI
<i>Conferenza presidenti assemblee legislative Reg. e Prov. Auton.</i>	Paolo PIETRANGELO
<i>UNIONCAMERE</i>	Ferindo PALOMBELLA
	Pierluigi SODINI
<i>CIVIT</i>	Antonio MARTONE

Università / Istituti di ricerca privati	Componenti
<i>LUISS</i>	Franco FONTANA
<i>CENSIS</i>	Carla COLLICELLI
<i>CERGAS</i>	Elio BORGONOVÌ
<i>IRS</i>	Bruno DENTE
<i>Facoltà Scienze Politiche TO</i>	Luigi BOBBIO
<i>Facoltà Scienze Statistiche PD</i>	Ugo TRIVELLATO
<i>Facoltà Economia “Marco Biagi” MO</i>	Eugenio CAPERCHIONE