

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione istruttoria Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V)



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

Introduzione e sommario

Progress report

Relatore Cons. Manin CARABBA

23 luglio 2014

INDICE

Premessa.....	3
1. Il sistema informativo sulle performance delle amministrazioni pubbliche.....	3
2. Lo “stato dell'arte” della riforma amministrativa.....	4
3. Introduzione al welfare.....	7
4. Servizi alle imprese; politica industriale.....	11
5. Mezzogiorno.....	11

Premessa

Questa breve introduzione alla Relazione interinale offre una illustrazione dello schema seguito e qualche prima considerazione di merito sui temi sostanziali che già emergono dal lavoro sin qui svolto. Si tratta, così, di un contributo veramente “*in progress*” che sarà più compiutamente formulato e sottoposto al filtro della valutazione delle forze sociali per la versione finale della Relazione 2014 prevista per il prossimo autunno.

1. Il sistema informativo sulle performance delle amministrazioni pubbliche

Il contenuto fondamentale della Relazione annuale del CNEL sui servizi resi dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini e alle imprese risiede nella capacità di creare, insieme all'Istat e al Sistan, un sistema di informazioni economico-statistiche e di indicatori di risultato sulle prestazioni finali rese dai soggetti pubblici ai destinatari finali (cittadini e imprese).

I primi risultati sono già inseriti all'interno dei conti delle pubbliche amministrazioni redatto dall'Istat. Altre e più dettagliate indicazioni e informazioni e valutazioni sono offerte dalle parti speciali delle relazioni redatte da esperti espressi dalle maggiori amministrazioni tecnico-economiche del Paese che il CNEL raccoglie attorno a questo lavoro con il “gruppo interistituzionale”, già operante dai tempi della prima presidenza De Rita del CNEL.

E' da sottolineare che la misurazione e valutazione dei risultati finali dell'attività amministrativa e di intervento pubblico (attraverso anche indicatori di *outcome* e di *output*) costituisce un contributo non rinunciabile (secondo le esperienze dei maggiori Stati moderni, a partire dagli USA), sia per la predisposizione “*ex ante*” delle politiche pubbliche, sia per una razionale nuova conformazione della spesa (*spending review*), sia, infine per la misurazione e valutazione della gestione finanziaria e amministrativa e per una verifica degli esiti delle politiche pubbliche.

Per questo riteniamo che la continuazione di questa linea di lavoro in sede istituzionale e in confronto con la percezione e valutazione delle forze sociali costituisca un impegno non rinunciabile per ogni progresso della riforma amministrativa.

2. Lo “stato dell'arte” della riforma amministrativa

Le Relazioni del CNEL per gli ultimi anni e il presente rapporto interinale offrono una prima base per un giudizio di sintesi sullo stato delle nostre pubbliche amministrazioni. Naturalmente, in corso d'opera dovrà essere monitorato con attenzione e rigore l'impatto che i disegni di riforma amministrativa sottoposti dal Governo all'esame del Parlamento avranno sull'effettiva esperienza della gestione finanziaria, dell'attuazione delle politiche pubbliche, della efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Le riforme amministrative e del bilancio degli anni novanta delineano un disegno normativo, nel suo complesso persuasivo, di una amministrazione per funzioni, orientata verso i risultati in termini di servizi effettivi resi ai cittadini. Ma l'esperienza giuridico amministrativa è restata sostanzialmente immobile dominata da una monocultura giuscontabilistica e da una visione dell'ordinamento legata alla concezione monistica dello Stato amministrativo autoritario. Le ragioni di questa immobilità risiedono: nella scarsa attenzione dei governanti verso la definizione delle politiche pubbliche e nei confronti dei concreti processi di implementazione delle innovazioni (inchiodate sulle pagine delle gazzette ufficiali); nella resistenza dei corpi amministrativi (a cominciare dai gran *corps d'Etat*) deboli con i forti (e quindi spesso sottomessi alla cattive ragioni di una cattiva politica) e forti con i deboli (chiusi, cioè, alle esigenze di una effettiva apertura verso la fruizione finale dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese). E' il momento, forse irripetibile, per affrontare con scelte rigorose, dotate di incidenza sulla realtà dell'esperienza giuridica, questo intollerabile stato delle cose.

I primi mali da curare (che sono affrontabili congiuntamente) risiedono: nella ridotta

significatività della decisione di bilancio assunta dal Parlamento; e, nella concreta esperienza amministrativa, nel divorzio fra amministrazione e finanza “per cui l'amministrazione vive senza i conti e i conti senza l'amministrazione”.

Quanto alla significatività della decisione di bilancio i profili essenziali sono due. La approvazione del bilancio statale in termini competenza giuridica rende difficilissimo, o impossibile, valutare l'impatto delle scelte sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, cioè delle risultanze di finanza pubblica oggetto di esame in sede di Unione Europea, di OCSE, di FMI (nonché da parte delle agenzie di *rating*). La transizione fra bilancio di competenza, settore statale e conti delle pubbliche amministrazioni espressi in termini contabilità economica nazionale è oscura. Anche la verifica delle coperture dovrebbe misurare l'impatto effettivo dei nuovi o maggiori oneri sui risultati finali in termini di conti economici (tutelando meglio, per questa via, il percorso verso il pareggio di bilancio).

Il secondo motivo, interno all'amministrazione, risiede nell'accentramento della gestione e dei controlli giuscontabilistici che caratterizza la storia dell'amministrazione sin dalle origini dello Stato Unitario (Cambray Digni 1869) per passare dalle leggi De Stefani negli anni fra le due guerre, sino all'intera vicenda dell'esperienza amministrativa repubblicana. Il solo rimedio efficace risiede nell'immediato passaggio al bilancio di sola cassa come prima tappa per giungere al bilancio di competenza economica, secondo le regole della contabilità economica europea (Sec 95, oggi in fase di aggiornamento).

Le scelte di bilancio renderebbero evidente, dall'origine, l'impatto sui conti del settore statale (saldo del fabbisogno di cassa) e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (saldo dell'indebitamento netto, rilevante per le regole europee).

Dal punto di vista della struttura amministrativa si renderebbe più rapida la crescita di una salda cultura economica della ragioneria generale dello Stato (cultura ben presente in questa amministrazione, a partire dalla connotazione dei due funzionari di vertice, il ragioniere generale e l'ispettore del bilancio).

Sono queste le ragioni di fondo del disegno di legge presentato dal CNEL alle Camere (A.C. 1999; A.S. 1266).

2.1.

Col bilancio di cassa diviene significativa la ripartizione delle risorse fra i programmi, per funzioni ed obiettivi, da assegnare a dirigenti responsabili di unità amministrative omogenee ai programmi. Le unità di voto per la ripartizione delle risorse saranno, in questo schema, le missioni e i programmi, sin qui mortificati in un ruolo descrittivo non incidente sull'esperienza amministrativa. E dovrà partire subito, ovviamente, la revisione dei modelli di organizzazione, da rendere coerenti alla struttura programmatica del bilancio. E' questa l'esperienza delle grandi riforme dell'amministrazione e del bilancio negli Stati Uniti (a partire dal 1993 con il GRPA) e in Francia (a partire dalla *loi organique* del 2001).

Si tratta di un percorso difficile che richiede investimenti in termini di chiarezza nella definizione delle politiche pubbliche, di ricostruzione delle culture economiche, statistiche e tecniche degli uomini delle amministrazioni, di orientamento verso la misurazione e valutazione dei risultati e dei costi dei servizi pubblici per quel che attiene al sistema dei controlli (orientamento essenziale anche per un efficace contrasto della corruzione, dal momento che i corrotti e i corruttori aggirano con accortezza i vincoli puramente procedurali e contabili).

2.2.

Uno sguardo complessivo rivolto alla intera esperienza amministrativa ci segnala profili politico-culturali che incidono sull'effettiva tutela dei diritti dei cittadini e sulle tutele giurisdizionali.

Dopo la sentenza n. 500/99 sulla risarcibilità degli interessi legittimi e la novella introdotta nel 2005 nell'articolo iniziale della legge sul procedimento (in virtù della quale alle attività amministrative si applica di regola il diritto comune) appare "evidente come la duplicazione delle situazioni soggettive (interesse legittimo-diritto soggettivo) sia soltanto un artificio". Il diritto soggettivo è l'unica figura soggettiva attiva del cittadino in uno Stato di "amministrazione paritetica".

Riconosciuta la risarcibilità dell'interesse legittimo si dovrebbe pervenire (secondo un

grande giovane giurista scomparso prematuramente) al conferimento anche al giudice ordinario dei poteri di annullamento degli atti. Ma, si chiede Andrea Orsi Battaglini (con il coautore del saggio Carlo Marzuoli), “raggiunto tale risultato che senso avrebbe la duplicità della giurisdizione?”.

3. Introduzione al welfare

3.1 Premessa

La prolungata crisi avviata nel 2008 ha coinvolto l'intero sistema produttivo, ma ha avuto effetti particolarmente pesanti per alcuni gruppi sociali. Fino al 2010 gli indicatori statistici di disuguaglianza e di povertà si mostravano stabili per il sovrapporsi di fenomeni sociali contrapposti che si bilanciavano tra di loro. Il 2011, tuttavia, ha rappresentato un anno di svolta e ha mostrato una grande diffusione della povertà e del disagio sociale, in particolare fra i giovani tra 18 e 24 anni e fra gli ultra 64-enni. L'allargamento delle condizioni di sofferenza sociale è stato solo in parte mitigato dall'agire delle politiche sociali. Le politiche sociali in Italia, così come negli altri paesi europei dell'area mediterranea, sono state oggetto degli interventi di contenimento della spesa pubblica, e non hanno potuto esplicitare pienamente le loro funzioni di stabilizzatore macroeconomico e di strumento di assicurazione collettiva contro le conseguenze sociali delle recessioni economiche.

L'allargarsi delle condizioni di sofferenza sociale assume ancora maggiore rilevanza alla luce del dibattito che negli ultimi anni si è sviluppato tra gli economisti e che parte dalla seguente domanda: può l'origine della crisi scoppiata nel 2008 essere ricondotta all'allargarsi delle disuguaglianze sociali verificatosi negli anni precedenti? In questo ambito della letteratura economica, quindi, la relazione causale tra crisi macroeconomica e sofferenza sociale viene capovolto: la sofferenza sociale potrebbe non essere solo acuita dalla crisi, ma potrebbe divenire uno dei fattori che concorrono a determinare le crisi macroeconomiche e finanziarie. Sia le interpretazioni teoriche dei meccanismi che hanno portato alla crisi, che l'analisi

delle evidenze empiriche sembrano portare alla conclusione che esiste sicuramente un legame tra crescita delle disuguaglianze e instabilità macroeconomica. In questa prospettiva, le politiche sociali che intervengano sulle situazioni di disagio e che riducano le disuguaglianze assumono un carattere di investimento pubblico che favorisce la stabilità e il benessere dell'intero sistema economico.

I limiti imposti dalle condizioni italiane di finanza pubblica, nel contesto europeo, impongono, per rilanciare gli impieghi sociali del reddito, un ripensamento della struttura del nostro Stato sociale ed un nuovo legame "concertato" fra politiche del lavoro (*Job act* o provvedimenti alternativi volti comunque alla creazione di nuovi posti di lavoro). Si tratta di superare l'irragionevole rifiuto di ogni forma di contrattazione-concertazione che ha caratterizzato la legislatura 2008-2013 (con l'ultimo governo Berlusconi e col governo Monti) per recuperare esperienze di incontro concertato fra pubblici poteri e parti sociali (dal Piano Vanoni, sino, appunto, a Ciampi-93).

3.2 I livelli essenziali delle prestazioni. Confini e caratteristiche del Welfare universale

Le analisi comparatistiche dei sistemi di Welfare (in particolare dedicate ai diversi modelli adottati in Europa confrontati fra loro con le istituzioni sociali degli Stati Uniti) affermano, pur cercando nuove vie di adeguamento alla mutata realtà sociale ed all'economia della globalizzazione, la necessità di una base fondamentale, di un "pavimento" di Welfare universale.

Nella Costituzione italiana il compromesso fra la tutela dei diritti sociali di cittadinanza garantiti dalla parte I della Costituzione, da un lato, e gli equilibri di finanza pubblica e le diversità connesse all'ordinamento regionalistico, dall'altro, è offerta dalla determinazione, affidata alla legislazione esclusiva dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni.

Lo "stato dell'arte" della determinazione, nei diversi campi delle politiche sociali, dei livelli essenziali è disomogeneo e incompleto. Ma soprattutto è da constatare che, in

nessun caso rilevante, la definizione dei livelli essenziali costituisce il fondamento e il criterio guida per la ripartizione delle risorse e per la definizione delle politiche. La prima cosa da fare è dettare una disciplina legislativa generale che imponga come metodo essenziale per le scelte di Welfare la fissazione dei livelli essenziali; e, contemporaneamente, definire il percorso, preciso nei tempi e rigoroso nelle metodologie, per la fissazione quantitativa e qualitativa dei livelli, in tutte le materie delle politiche sociali. Le procedure e i contenuti di questo percorso dovranno essere oggetto non solo dell'azione di governo e amministrativa, ma anche di una procedura di contrattazione, che investa le parti sociali; potrebbe essere utile radicare questo procedimento di concertazione presso il CNEL, già impegnato sul terreno della Relazione annuale sul livello e la qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni.

Oltre la soglia così fissata – che disegna il grado non derogabile di tutela dei diritti sociali di cittadinanza – resta un vasto campo ulteriore di strumenti di politica sociale mirati e condizionati al reinserimento ed alla tutela attiva (“filosofia del trampolino”). Misure e strumenti basati su contratti-incentivi collegati alla disponibilità al lavoro (*workfare*), alla partecipazione a programmi di formazione (*learnfare*), alla tutela della famiglia (*wedfare*) su basi consensuali e, quindi, da contrattare con le forze sociali e con i singoli beneficiari.

3.3 Un nuovo federalismo solidale

La conformazione di un Welfare fondato sui criteri guida illustrati richiede un ripensamento non marginale della disciplina attuativa del Titolo V il cui senso si è smarrito all'interno di un percorso della legislazione delegata confuso nelle sue direttrici essenziali e, comunque, del tutto carente in fase di implementazione. Si lascia da parte la riflessione più generale sulla ulteriore riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Qui importa utilizzare la grande occasione offerta, a Costituzione immutata, da un serio “fare i conti” con la competenza nazionale in materia di livelli essenziali e con i principi di solidarietà verticale e orizzontale.

In termini di sussidiarietà verticale, la nuova disciplina del federalismo fiscale deve fissare la regola, inderogabile, che affida alla fiscalità statale, per intero la copertura delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni (il “pavimento” del *Welfare* universale). Sempre sulla base della competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali devono essere definite le politiche pubbliche sociali nei grandi comparti della previdenza, sanità, assistenza, formazione e istruzione, lotta alla povertà ed alla esclusione sociale, ammortizzatori sociali. Si disegna, così, un programma nazionale di *Welfare*, non solo come *Welfare State*, ma, come diremo in tema di sussidiarietà orizzontale, anche di *Welfare Society*.

In termini di sussidiarietà orizzontale sono da definire, anche in questo campo con procedure di concertazione (per le quali il CNEL offre una sede naturale di istruttoria preliminare) i compiti e le aree da coprire con le iniziative di *Welfare* aziendale e lo spazio, connesso con le responsabilità delle istituzioni, del “terzo settore”.

3.4 I vincoli di finanza pubblica italiani ed europei

Il principio del pareggio di bilancio posto dal nuovo articolo 81 della Costituzione, le regole della “Costituzione fiscale” europea e i vincoli pattizi del “fiscal compact” adottati nell'area dell'Euro, non implicano una automatica prevalenza dei vincoli interni e comunitari di finanza pubblica sui diritti sociali di cittadinanza. La riflessione della dottrina, fondata sulla giurisprudenza costituzionale degli Stati membri (e, in particolare sull'esame delle pronunce in materia della Corte costituzionale tedesca) conducono a ritenere che spetti ai Parlamenti nazionali e, in ultima istanza ove necessario, alla giustizia costituzionale degli Stati membri e alla Corte di Giustizia della Unione Europea, la ponderazione, legata all'esame delle specifiche fattispecie, del peso da attribuire, da un lato, alla tutela dei diritti sociali di cittadinanza (il “pavimento” del *Welfare*) e, dall'altro, alla osservazione delle regole concernenti l'equilibrio della finanza pubblica.

4. Servizi alle imprese. Politica industriale

La relazione prosegue ed affina l'opera di individuazione degli strumenti di misurazione e valutazione dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni alle imprese. Le analisi svolte riguardano: i fattori strutturali che vincolano la produttività delle imprese; i risultati perseguiti con gli incentivi a investimenti e ricerca e con gli strumenti di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese.

Una particolare attenzione è rivolta, in apposita parte della relazione, allo stato dell'arte delle tecniche di valutazione delle politiche di incentivazione e sostegno pubblico delle attività produttive.

Emerge, come valutazione di insieme, la necessità, di recente, finalmente, sottolineata dalla Commissione europea di ricostruire, a livello europeo e anche degli Stati membri, indirizzi di politica industriale.

Intorno alla nuova possibile configurazione di una politica industriale dovrà soffermarsi la versione finale della presente Relazione 2014.

5. Mezzogiorno

Il drammatico accentuarsi, negli anni della crisi, del divario fra Mezzogiorno e resto del Paese, pone in evidenza un nuovo e più grave “dualismo” della nostra economia e della nostra società. Dopo la chiusura del ciclo quarantennale dell'intervento straordinario la programmazione del bilancio pubblico ordinario ha del tutto tradito la promessa di includere l'obiettivo della riduzione del divario fra le linee guida delle politiche pubbliche e per la ripartizione delle risorse.

I nuovi drammatici segnali caratterizzanti il divario segnalano il dissolversi della base industriale, la crescente distanza nella fruizione dei servizi sociali essenziali, la grave arretratezza delle amministrazioni decentrate e dei governi locali nel Sud.

La misurazione del divario fra Mezzogiorno e resto del Paese deve costituire un contenuto orizzontale comune a tutte le analisi sulle performance delle amministrazioni pubbliche.

Una apposita trattazione di questo tema centrale, che pone a rischio la stessa unità del Paese, sarà contenuta in un capitolo della Relazione definitiva quest'autunno.