



**RELAZIONE 2019
AL PARLAMENTO E AL GOVERNO
SUI LIVELLI E LA QUALITA' DEI SERVIZI
OFFERTI DALLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI
ALLE IMPRESE E AI CITTADINI**

Introduzione e Sintesi del Rapporto
Efisio Espa, Consigliere CNEL e SNA

Roma, 15 Gennaio 2020



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche – a):

- ❑ L'esperienza di lungo periodo del CNEL
- ❑ Oltre venticinque anni di una vera e propria "battaglia culturale" ai fini della misurazione delle attività pubbliche
- ❑ Il ruolo dell'ISTAT
- ❑ Dalla misurazione dell'attività amministrativa alla misurazione dei "prodotti" associati alle politiche pubbliche



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche – b):

- ❑ Una più trasparente riconoscibilità dell'attività delle AAPP, evitando le suggestioni provenienti dagli indicatori basati sulle percezioni
- ❑ Una maggiore facilità e rigore nella fissazione degli obiettivi delle AAPP
- ❑ Un legame più solido tra programmazione economica e finanziaria



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche -c):

- La necessità che l'"analisi del settore pubblico" si realizzi attraverso una maggiore consapevolezza che esistono numerose amministrazioni pubbliche le cui finalità, caratteristiche organizzative, modalità gestionali, specifiche competenze del personale sono assai diverse tra loro



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche -d):

- Di conseguenza: una più attenta misurazione consente di evitare le trappole delle generalizzazioni e di approfondire specifici aspetti delle criticità o anche dei successi delle amministrazioni stesse
 - Offre anche la possibilità di ragionare in termini meno superficiali di "produttività" del settore pubblico
-



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche -e):

- In particolare, consente anche di effettuare confronti internazionali (pur con molte cautele) e di osservare da vicino le differenze mai marcate come nel nostro paese
- Quindi qualcosa di aiuto significativo al decisore pubblico che può indirizzare meglio, almeno in linea di principio, i propri interventi di policy.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche –f):

- Una più attenta e regolare misurazione delle *policies* si rivela premessa e parte integrante sia delle cosiddette "politiche basate sull'evidenza empirica" sia, forse soprattutto del nuovo filone di ricerca della "analisi delle disfunzioni" legato al nome di Jorrit De Jong.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Pubbliche Amministrazioni e Misurazione

L'enfasi sulla misurazione del prodotto delle Amministrazioni Pubbliche -g):

- ❑ La quantità dei dati sulle AAPP è in sensibile aumento
 - ❑ Il processo è in se molto positivo, ma va governato con attenzione (selettività, scelta di dati solidi e affidabili costruiti dagli istituti di statistica)
 - ❑ Una attenzione particolare al problema dei rankings tra paesi
-



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Caratteristiche e ampiezza della Relazione

La Relazione CNEL, come accennato, insiste molto sugli aspetti di analisi basati su “fatti osservabili empiricamente” (Herbert Simon)

L’area dedicata all’analisi delle politiche pubbliche è molto ampia, ancorché non esaustiva. Istruzione, sanità, specifici aspetti del welfare vengono osservati in dettaglio

Come meglio si vedrà più avanti, per la prima volta questa Relazione affronta la questione della **misurazione dei servizi a livello locale**



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Caratteristiche e ampiezza della Relazione

Al tempo stesso, vengono osservati in dettaglio progetti o esperienze di **carattere trasversale** che riguardano -1):

le innovazioni strutturali nella produzione e nel contenuto dei dati, dal **censimento continuo** ISTAT alla grande "batteria" delle informazioni statistiche sulla **sostenibilità**

aspetti di primaria importanza quali il completamento di una infrastruttura quale il **bilancio dello Stato** o i miglioramenti nella organizzazione della **formazione dei dipendenti**



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Caratteristiche e ampiezza della Relazione

Al tempo stesso, vengono osservati in dettaglio progetti o esperienze di **carattere trasversale** che riguardano - 2:

Innovazioni sia di carattere generale che specifiche che coinvolgono i **processi di digitalizzazione** e in particolare gli evidenti miglioramenti nelle **procedure di gestione dei pagamenti**

La diffusione di approcci molto importanti quali quello basato sul **Valore Pubblico** che, oltretutto, appaiono coerenti con le esigenze della misurazione dei prodotti e degli outcomes



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Le novità della Relazione

- ❑ **Una maggiore sottolineatura dell'importanza degli *outcomes***
- ❑ **I temi della sostenibilità osservati tramite gli indicatori di BES e SDG**
- ❑ **Una attenzione specifica riservata ai temi della digitalizzazione**
- ❑ **Le analisi relative alle attività pubbliche a livello locale**



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Le novità della Relazione

Una maggiore sottolineatura dell'importanza degli outcomes

Spesso si dice quanto sia importante “managing by outcomes”, vale a dire informare la definizione e il perseguimento degli obiettivi delle AAPP sulla base dei grandi indicatori di impatto (o anche, in taluni casi, di “ambiente”) relativi alle politiche pubbliche

- Misurare gli output
- Misurare gli outcomes
- Analisi sul Valore Pubblico si rivelano essenziali



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Le novità della Relazione

I temi della sostenibilità osservati in generale, ma con crescente riferimento al loro legame con i singoli ambiti di *policies* e, come già accade, in relazione alla predisposizione del DEF

In prospettiva la Relazione CNEL dovrà proporre la necessità che il legame tra le singole *policies* e gli obiettivi/indicatori di sostenibilità venga costantemente evidenziato



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Le novità della Relazione

L'attenzione riservata ai temi della digitalizzazione

La Relazione si concentra sia in una analisi più generale dei problemi della digitalizzazione e su un focus specifico sui vantaggi della digitalizzazione relativi al sistema dei pagamenti della PA



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Le novità della Relazione

L'analisi delle attività svolte in particolare dai Comuni italiani

Una novità di grande importanza nella "lettura" delle diverse condizioni dei servizi erogati a livello territoriale grazie alla disponibilità dei dati offerta in particolare dal portale **OpenCivitas** gestito da **SOSE**, Soluzioni per il Sistema Economico, società partecipata dal MEF e dalla Banca d'Italia



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Le analisi della Relazione, corroborate da ampi set informativi, mostrano, come da anni, una situazione molto diversificata

Accanto a ambiti di intervento pubblico la cui performance appare, anche nei raffronti internazionali **complessivamente** positiva (è il caso della sanità) si collocano altri ambiti (ad esempio, all'interno dell'area del welfare, l'assistenza ai non autosufficienti o le politiche per la casa) in cui i ritardi sono evidenti



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

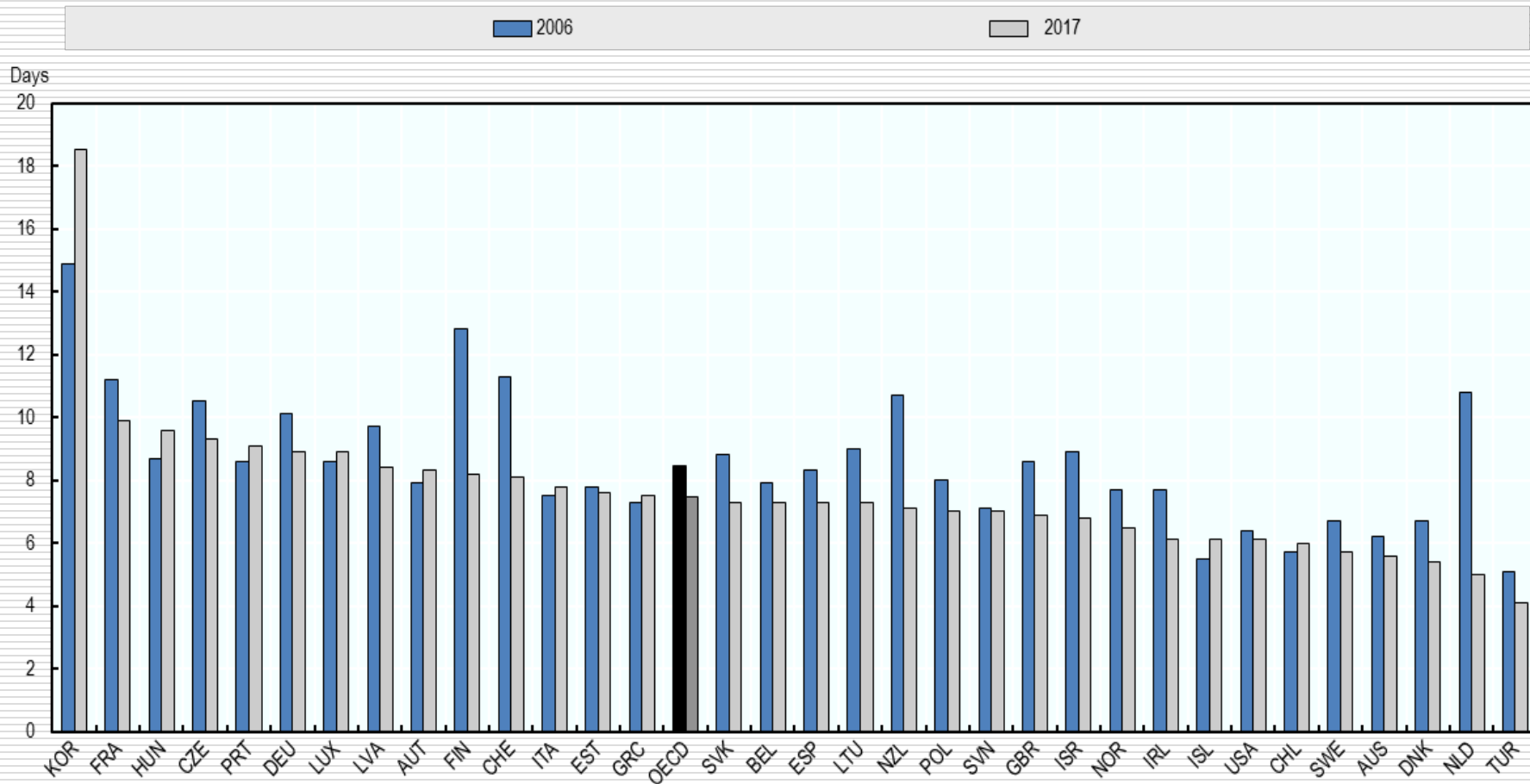
Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Al tempo stesso, anche all'interno di ambiti di *policy* omogenei, i risultati possono essere di segno opposto. Ad esempio, nell'area della tutela della salute, **“la mortalità evitabile tramite prevenzione e appropriatezza delle cure mostra in Italia livelli migliori di molti altri paesi europei”**. Ma va anche ancora segnalata **“la debolezza delle cure territoriali per i disabili e non autosufficienti e l'insufficiente offerta di strutture per la lungodegenza”**



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Durata media di degenza negli ospedali

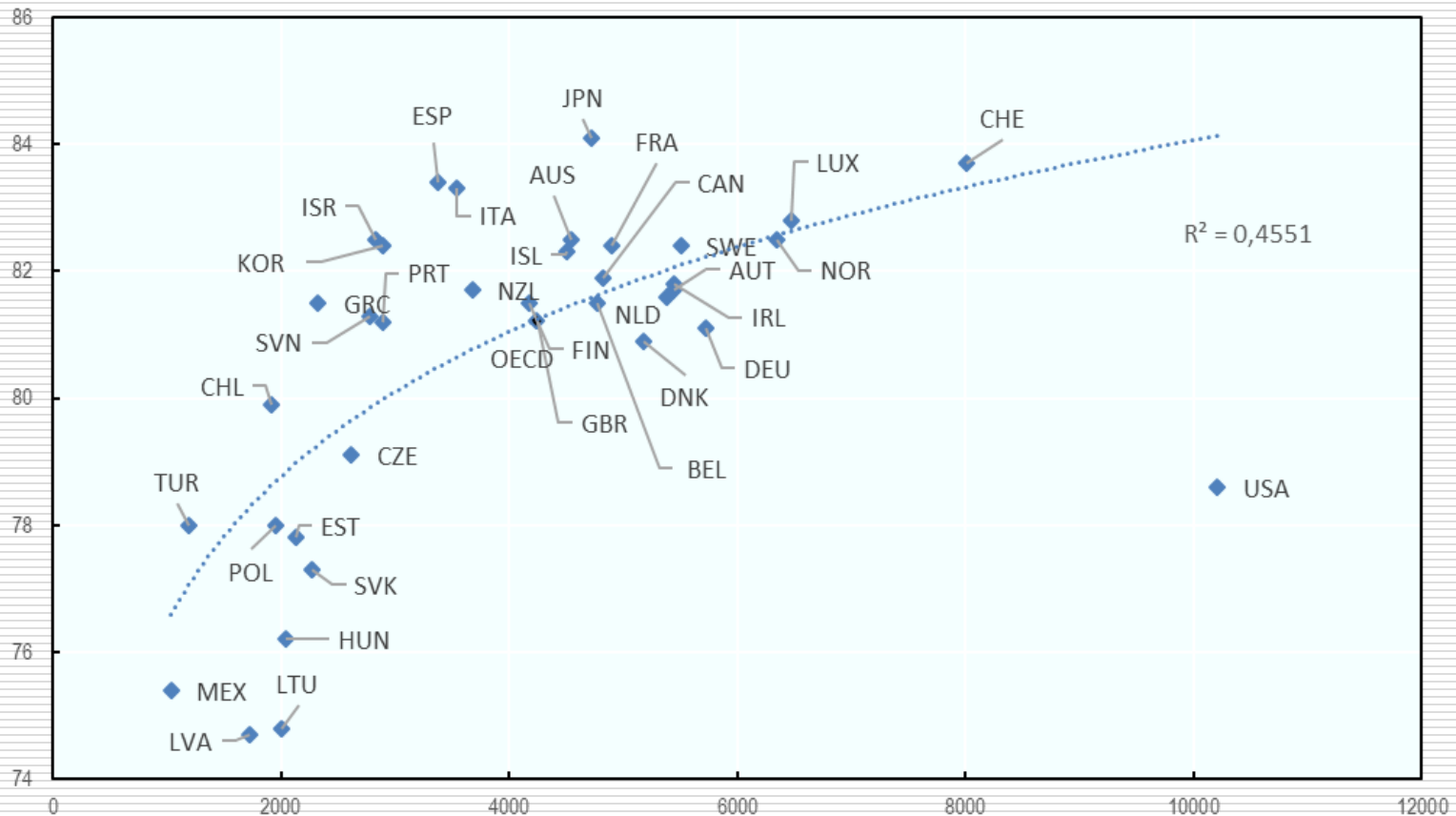




RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Aspettativa di vita alla nascita e spesa sanitaria totale pro capite (US \$, PPP)

Life expectancy (in years)





RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Anche nella grande area dell'istruzione i dati presentati nella Relazione mostrano sottosettori a diverse velocità. Ai miglioramenti, ancorché ancora insufficienti, nell'**accesso ai servizi infanzia per bambini da zero a tre anni**, nel numero dei **diplomati** e nella progressiva riduzione degli **abbandoni precoci** si affiancano situazioni di stasi, quali quella relativa alle **persone in possesso di un titolo di studio universitario**, che rendono quasi imbarazzante il confronto con gli altri paesi europei.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

E' quindi una amministrazione comunque in movimento, con spinte probabilmente ritardate ma comunque positive nell'ambito della innovazione digitale, di aspetti specifici dell'offerta educativa, di una parte significativa della sanità pubblica, della formazione pubblica.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Un quadro, come documenta in modo dettagliato la Relazione, al quale vanno saldati i consistenti sforzi organizzativi, di impegno di risorse, di innovazione anche negli indicatori costruiti e ben monitorati dalle singole amministrazioni che operano nel campo della **tutela dell'ambiente, dell'internazionalizzazione, e delle politiche dell'anticorruzione.**



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Tali miglioramenti si riferiscono, ad esempio, all'introduzione del concetto di **"prestazione tecnica ambientale"** al quale si lega la definizione di livelli essenziali (ISPRA), al **nuovo Piano Industriale definito dalla CDP** a favore dell'**internazionalizzazione**, allo sviluppo di un ruolo sempre più attivo dell'**ICE-Agenzia** all'interno dei medesimi processi di apertura.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Così come molto importante e anch'esso ben documentato nella Relazione, è il lavoro in corso presso l'ANAC a fine di una definizione più accurata sia delle evidenze provenienti da singoli ambiti del **public procurement** sia relativamente all'individuazione di **indicatori di rischio corruttivo**.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Non vanno taciute alcune specifiche criticità -1)

I dati di alcuni settori, ad esempio, la giustizia (penale, civile, amministrativa) segnalano, nelle analisi di raffronto dell'OCSE, evidenti ritardi soprattutto in relazione alla durata dei tempi dei procedimenti giudiziari



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Non vanno taciute alcune specifiche criticità 2)

I dati elaborati dalla Banca Mondiale nel progetto ***Doing Business*** ugualmente segnalano numerose aree di potenziale, sensibile miglioramento, da quella delle procedure di carattere tributario a quella delle licenze edilizia

Peraltro, come già evidenziato in precedenti circostanze dal CNE, specifici sforzi di innovazione normativa o organizzativa possono esprimersi rapidamente nel miglioramento di tali **ranking**.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il quadro di sintesi dell'attività delle AA.PP.

Non vanno taciute alcune specifiche criticità -3)

Tutti i dati, nessuno escluso, menzionati in precedenza, vanno sempre osservati nella loro articolazione territoriale che seguita a mostrare sensibili differenze tra aree territoriali del Paese.

Una lettura meramente aggregata degli indicatori presentati dal Rapporto, a cominciare da quelli evidenziati in questa Relazione dall'**Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** rischiano di essere fuorvianti e di condurre il decisore anche a decisioni affrettate.



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il ridimensionamento delle organizzazioni pubbliche

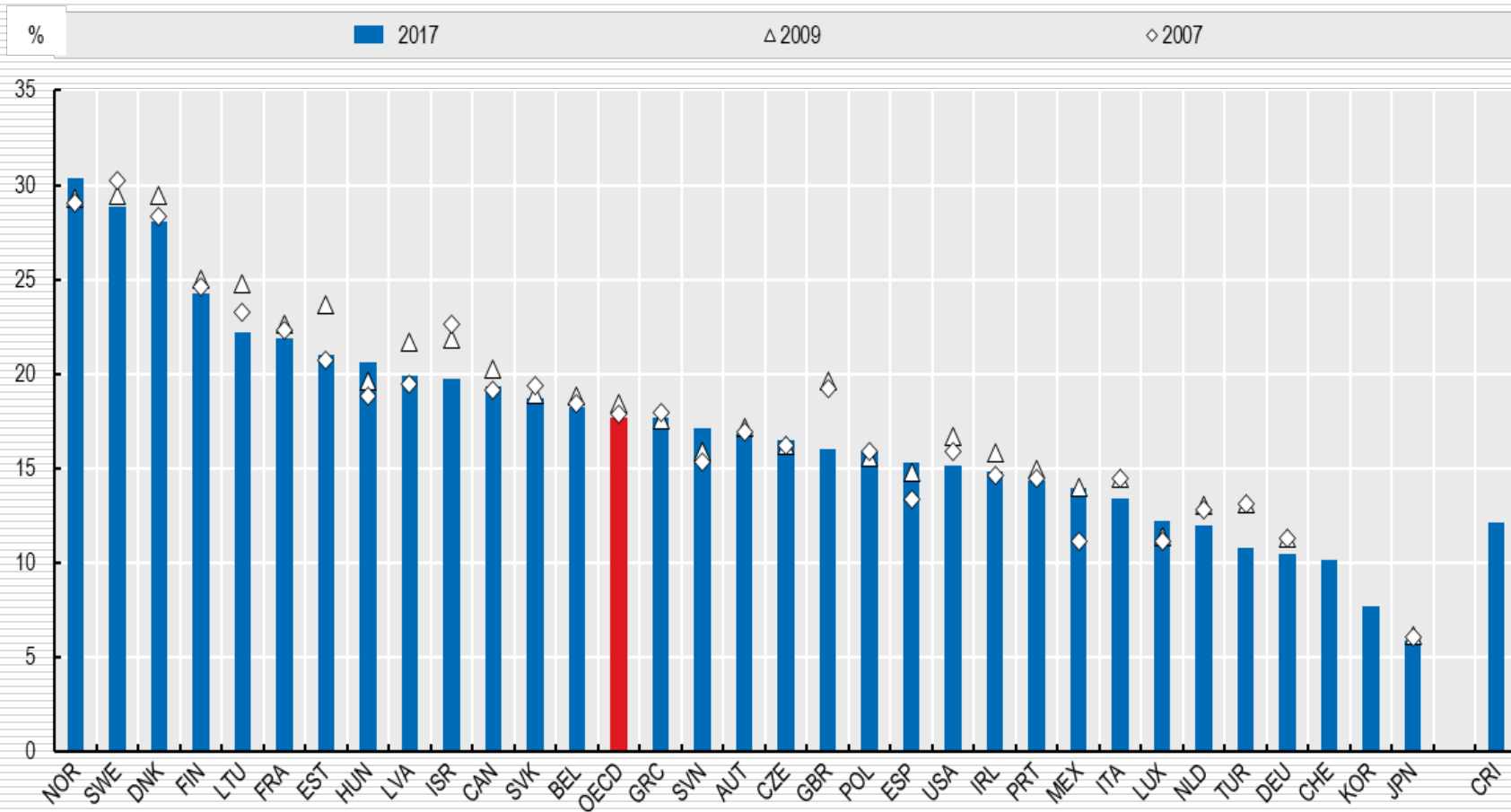
La verifica di amministrazioni comunque non ferme su se stesse va oltretutto inserita in un quadro critico creatosi nel periodo 2007-2018 dal punto di vista del personale delle AAPP

Il processo di riduzione della dimensione delle AAPP è stato un tratto caratterizzante il periodo sopra accennato. Sia i dati di contabilità nazionale che quelli elaborati nel Conto Annuale della RGS indicano senza equivoci un arretramento impressionante del lavoro pubblico



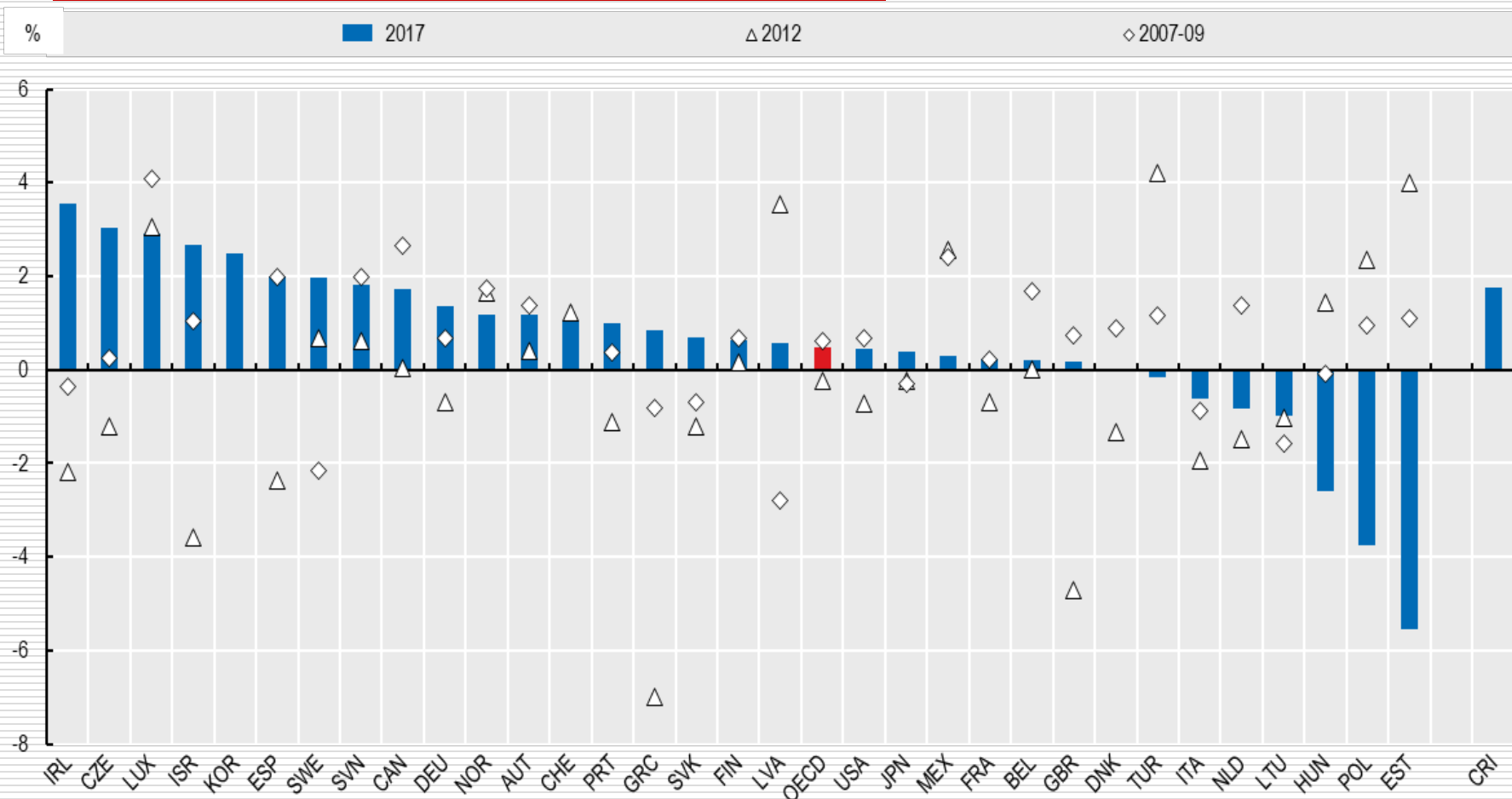
RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Occupazione nella PA / Totale occupazione



RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Tasso di crescita annuale dell'occupazione pubblica





RELAZIONE 2019 AL PARLAMENTO E AL GOVERNO

Il “combinato disposto” di una amministrazione che in numerosi casi è capace di incrementare il proprio prodotto in presenza di una caduta visibile del proprio asset più prezioso, il lavoro, indica un quadro complessivo meno negativo e offre una rappresentazione della PA lontana da stereotipi molto diffusi.

La Relazione CNEL offre spunti importanti per rafforzare le basi su cui assumere decisioni più mirate e robuste.