Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Comitato per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009



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

14 Dicembre 2011

Testo approvato dal Comitato per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009 in data 11 ottobre 2011 e approvato nell'Assemblea del 29 novembre 2011.

Componenti del Comitato per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009:
Presidenti: Bernabò BOCCA, Salvatore BOSCO.
Giorgio ALESSANDRINI, Serafino CABRAS, Manin CARABBA (Relatore), Giancarlo CREMONESI, Amedeo CROCE, Giuseppe DI GIUGNO, Fulvio FERRAZZANO, Michele GENTILE, Napoleone GUIDO, Pierpaolo LEONARDI, Giorgio MACCIOTTA, Paola MANACORDA, Delio NAPOLEONE, Edoardo PATRIARCA, Fedele RICCIATO, Alberto TRIPI, Dario VISCONTI, Antonio ZUCARO.

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 (Raffaele Malizia), Trasparenza (Filippo Patroni Griffi e Andrea Tardiola), Sanità (Carla Collicelli), Previdenza (Marco Zanotelli), Assistenza (Antonello Scialdone), Pagamenti della PA (Pasquale Ferro e Marcello Degni), Sportelli unici (Stefano Campioni e Mario Altavilla).

INDICE

Introduzione e sommario 5

Sezione I. Parte generale

1.1. Sistema informativo integrato sulle prestazioni finali delle amministrazioni pubbliche a cittadini e imprese 61

1.2. Trasparenza 189

Sezione II. Parte speciale

2. Welfare

2.1. Sanità 223

2.2. Previdenza 287

2.3. Assistenza 397

3. Servizi alle imprese

3.1. Pagamenti delle pubbliche amministrazioni 461

3.2. Sportelli unici 551

Introduzione e sommario

Introduzione e sommario

1. Premessa

I compiti assegnati al CNEL dalla legge n. 15 del 2009 (Relazione e Conferenza annuali) configurano una missione di valutazione dell'impatto sociale dell'azione amministrativa attraverso la misurazione e valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni in termini di servizi finali resi ai cittadini e alle imprese; conformano la funzione del CNEL come valutazione indipendente che nasce, in primo luogo, dalle forze sociali rappresentate nel Consiglio e le cui conclusioni sono rivolte non solo al Governo ma anche, direttamente, al Parlamento, ai cittadini utenti ed alla pubblica opinione.

La Relazione e la Conferenza annuali del CNEL si inseriscono all'interno della riforma amministrativa come elementi qualificanti.

La novità fondamentale della Relazione affidata al CNEL risiede nella concentrazione della "missione" verso la misurazione e la valutazione delle prestazioni finali (*performance)* dell'attività e della gestione amministrativa (secondo la legge n.15/09, il CNEL *"redige una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese a ai cittadini").*

Si tratta di una innovazione essenziale nel panorama istituzionale e nell'esperienza italiana; per la prima volta non ci si ferma alla fase della ricognizione delle risultanze di finanza pubblica (oggetto, in primo luogo, della Relazione annuale sul Rendiconto dello Stato della Corte dei conti), ma si imposta uno schema analogo a quello dei grandi organi di controllo e referto: del *General accounting office* (GAO) verso il Congresso negli Stati Uniti e del *National audit office* (NAO) in Gran Bretagna verso la Camera dei Comuni. L'accento si pone sui processi dell'esperienza amministrativa effettiva. Si recupera in modo persuasivo la centralità dei due filoni identificati dal Rapporto Giannini come strategici: le tecniche (statistico -

economiche) e le tecnologie (informatiche e di comunicazione attiva con gli utenti) di amministrazione e gestione.

La Conferenza annuale costituisce un momento di "forum pubblico" di dibattito e valutazione; cogliendo correttamente la natura del CNEL e di questa sua nuova missione, la legge prevede la partecipazione alla Conferenza annuale "di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, *per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti"*.

In tal modo la legge n. 15 (legge Brunetta) integra e innova il quadro d'assieme della riforma amministrativa e del bilancio, tracciato dalle leggi degli anni novanta, rispondendo (in termini di disegno normativo) alla "domanda" di un *"governo misurabile"* e si caratterizza per una più penetrante attenzione verso i processi di implementazione volti a incidere sulla effettiva esperienza amministrativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni.

L'espressione sintetica *governo misurabile* si pone come risposta alla nuova "domanda" espressa dai cittadini nella "democrazia dei moderni". Accanto alla domanda di "regole", cui si lega la garanzia dei diritti soggettivi dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri (esigenza che resta al centro dello Stato di diritto), si esprime una nuova domanda di misurazione e valutazione dei risultati e dei costi dell'attività delle pubbliche amministrazioni e della gestione finanziaria in mano pubblica.

La *Relazione preliminare* approvata dal CNEL nel 2010 ha già affrontato i problemi metodologici iniziali, ma soprattutto ha posto in rilievo il ruolo essenziale del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro come sede capace di connettere l'opera tecnica di misurazione dei risultati alla valutazione delle forze sociali, a partire dalle rappresentanze dei sindacati dei lavoratori e delle organizzazioni imprenditoriali. La Relazione conclusiva si rivolge agli organi della sovranità – Parlamento e Governo – offrendo una base utile per la adozione di politiche

concertate. Questa nuova "missione" si configura coerente con la conformazione costituzionale del CNEL.

Con la Relazione 2011 il CNEL avvia un processo di valutazione dell'impatto sociale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, affidato a strumenti statistico-economici di misurazione espressi da indicatori di varia natura (*output*, contesto, o*utcome*) come base e premessa per la consultazione delle forze sociali e la rilevazione della "percezione" dei cittadini e degli utenti.

La scelta delle analisi settoriali recate dalla presente Relazione è stata compiuta dal CNEL in ragione di motivi di fattibilità tecnica e sarà integrata nelle prossime Relazioni annuali.

Questa introduzione si divide nelle seguenti partizioni: Proposta istituzionale; Sintesi della parte generale; Conclusioni. Parte speciale: Sintesi delle analisi speciali; Organizzazione dei lavori e avvertenze.

2. Proposta istituzionale e metodologica

La proposta metodologica e istituzionale che emerge da questa prima Relazione annuale del CNEL può essere sintetizzata come segue. *Il CNEL si impegna a promuovere* un completamento e rafforzamento, all'interno del programma statistico nazionale, delle statistiche sull'amministrazione, attraverso la costruzione di *un sistema statistico integrato sulle prestazioni finali delle amministrazioni pubbliche*, a partire dalla sezione del Programma statistico nazionale. *Attorno al nucleo centrale rappresentato dalla banca dati di finanza pubblica prevista dalla legge n.196 del 2009 e dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il CNEL auspica lo sviluppo, affidato al sistema ISTAT-SISTAN, di un sistema informativo di tipo federato esteso a tutte le attività amministrative che si traducono nella produzione di beni o servizi per i cittadini e per le imprese, mediante l'impiego delle più avanzate tecnologie ICT (Information and Communication Techology), secondo le linee direttrici definite nel Codice dell'amministrazione digitale e nel programma statistico nazionale.*

3. Sintesi della parte generale

La *Parte generale* della Relazione si divide in due sezioni. Nella prima sezione (statistico-economica), si configura un quadro di riferimento (*framework*) che costruisce, sulla base della comparazione internazionale, un sistema di esposizione delle risultanze statistiche e di contabilità economica nazionale (esistenti o da integrare) per la misura dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, delle forme organizzative e dei procedimenti posti in essere per la loro produzione e offerta, dei risultati (*performance*) che essi sono in grado di generare e della soddisfazione della domanda degli utenti, cittadini e imprese (*customer satisfaction*). La seconda sezione (Trasparenza) ricostruisce schematicamente lo "statuto di trasparenza" dell'azione amministrativa nel nostro ordinamento e compie una ricognizione delle innovazioni normative e, soprattutto, dei processi avviati nella reale esperienza amministrativa per stimolare e sostenere i privati (cittadini e imprese) per l'effettiva accessibilità e fruibilità delle informazioni e dei servizi forniti delle pubbliche amministrazioni.

3.1. Il quadro d'assieme delle risultanze statistiche e contabili sull'organizzazione, i procedimenti, i risultati dell'attività delle amministrazioni, è costruito adottando un approccio comparativo che assume come termine di riferimento principale l'esercizio di misurazione dello stato e dell'evoluzione delle caratteristiche strutturali delle amministrazioni pubbliche e dei servizi, che queste sono in grado di offrire, compiuto dall'OCSE e affidato a un documento, giunto alla seconda edizione nel 2011, che ha assunto il titolo di *"Government at a Glance"*.

E' costante, inoltre, la comparazione (compatibile con gli schemi OCSE) con il sistema statistico e con le regole di *accountability* della Unione Europea. Il campo di osservazione è identificato con la rappresentazione istituzionale delle amministrazioni pubbliche definito dal sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 95) e tiene conto anche della conformazione del settore pubblico nelle elaborazioni del Fondo Monetario Internazionale (*Government Finance Statistics Manual,GFS).*

In questa prima Relazione, nelle indagini settoriali della parte II, il campo è limitato alle amministrazioni pubbliche in senso proprio; il proposito, per le prossime relazioni, è di estendere il campo di osservazione anche alle imprese sotto controllo pubblico, secondo i criteri che sono in via di definizione in vista della nuova versione di aggiornamento del Sistema di contabilità economico europeo (SEC) prevista per il 2014.

La presente Relazione, tenendo conto del contesto sopra richiamato, costruisce, per l'area pubblica come sopra circoscritta, una prima serie di indicatori che riguardano: le risorse immesse nel sistema amministrativo (*input)*; i processi di produzione delle prestazioni *(procedimenti)*; le *informazioni di contesto* volte a descrivere le caratteristiche strutturali cruciali delle strutture di *governance* e di amministrazione attiva, entro le quali si inseriscono i processi di servizio ai cittadini e alle imprese.

Il passo successivo, previsto anche in sede internazionale e anticipato nelle analisi speciali contenute in questa Relazione, è quello di costruzione degli indicatori di *output*, concernenti i beni e i servizi effettivamente resi dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese.

Il progresso ulteriore, più difficile dal punto di vista della disponibilità di statistiche di base (attualmente insufficienti rispetto alle finalità indicate) e della creazione scientificamente affidabile di indicatori e di strumenti di valutazione, risiede nella costruzione di indicatori di *outcome*, che misurano e valutano l'impatto sulla realtà economico-sociale e la qualità - effettiva e percepita - dai cittadini e dalle imprese.

Su queste basi il CNEL ha costruito, con appositi Seminari-audizioni, una prima fase di consultazione delle forze sociali, che sarà allargata e approfondita nel processo di elaborazione delle prossime Relazioni annuali.

Nel merito il confronto comparativo, fra i Paesi OCSE, condotto sulle basi metodologiche ora esposte consente di trarre qualche sintetica considerazione concernente il settore pubblico nel suo insieme.

La banca dati OCSE espone le informazioni attraverso una suddivisione in 11 tematiche principali. Per ogni argomento viene proposta una breve analisi, viene fornita una serie di meta-dati e i fenomeni principali sono presentati in forma grafica.

La prima delle 11 aree di analisi riguarda in generale l'economia e la finanza pubblica. Le prime tavole sono quelle più note e più facilmente accessibili, anche perché sono costruite sulla base dei dati di contabilità nazionale, secondo sistemi standardizzati a livello internazionale. Nel 2009, l'Italia si colloca in posizione elevata, all'ottavo posto nella graduatoria dei 35 Paesi OCSE, sia sul fronte della spesa sia sul fronte delle entrate della pubblica amministrazione rispetto al PIL. La dinamica evidenzia una crescita abbastanza accentuata negli ultimi anni.

La struttura delle spese per funzione è evidentemente un punto di partenza ineludibile. Si tratta certamente di spese che rappresentano flussi monetari, quindi non depurati della componente prezzo, che è interna ai diversi aggregati che quelle spese rappresentano. Cosa possiamo vedere di significativo? Rispetto alla situazione generale media dei Paesi OCSE, l'Italia ha una spesa in termini di struttura, cioè di quote percentuali, molto più elevata nell'ambito dei servizi generali di amministrazione pubblica per il banale motivo che ha una spesa per interessi sul debito pubblico molto maggiore della media. E in questa categoria funzionale sono compresi gli interessi. Tale circostanza già segnala una cosa che, sebbene nota, in termini funzionali va tenuta nella giusta considerazione, per cui sarebbe necessario effettuare i confronti fra Paesi anche al netto della spesa per interessi. Si osserva poi una spesa molto più bassa della media OCSE con riferimento agli affari economici: questo posizionamento è dovuto in modo evidente al fatto che la spesa per investimenti delle amministrazioni pubbliche in Italia è una spesa che, nonostante il fabbisogno infrastrutturale che ha il nostro Paese, è rapidamente declinante. A partire dal 2003, le amministrazioni comunali, provinciali e regionali hanno visto una caduta costante della spesa per investimenti in termini monetari, il che significa che in termini reali l'evoluzione è stata ancora più negativa. Tranne il 2007, l'andamento è costantemente declinante. Abbiamo poi una spesa per l'istruzione pari al 9,3% del

totale, molto più bassa rispetto alla quota del 13,1% della media OCSE. Viceversa, la protezione sociale pesa comparativamente di più perché, come ben sappiamo, il nostro Paese è caratterizzato da una popolazione di soggetti in età anziana, o comunque di pensionati, relativamente più alta della media degli altri Paesi. Già questi rapidi spunti fanno riflettere su cosa bisogna concentrare l'attenzione, ma il motivo per cui è importante considerare la spesa per funzioni fra le variabili chiave risiede anche nel fatto che noi possiamo, a livello nazionale, come fanno pochi altri Paesi nel mondo, andare a un livello di dettaglio molto maggiore. Possiamo scendere al secondo livello della classificazione COFOG, che è molto vicino alla classificazione adottata nel bilancio dello Stato. Sulla base del processo di progressiva omogeneizzazione che deve esser avviato per dare seguito alla legge 196 e alla legge 42, dovremmo arrivare ad avere classificazioni economico-funzionali strettamente comparabili a livello di tutte le amministrazioni.

Tra le informazioni più interessanti, che si possono citare a mero titolo di esempio, la banca dati OCSE propone i costi di produzione delle amministrazioni pubbliche da cui emerge che l'Italia non è collocata in modo significativamente diverso rispetto agli altri Paesi. Riguardo alle spese per beni e servizi, l'Italia si posiziona al ventiquattresimo posto, quindi ben al di sotto della media e ancor più distante se si confrontano i valori dell'indicatore evidenziati dai principali Paesi (nel 2009 l'Italia mostrava un rapporto fra spese per costi intermedi e PIL pari a 7,3% rispetto ai valori ben più alti di Germania, 11,4%, Francia, 10,3%, Regno Unito, 9,4%). Per quanto riguarda le spese di personale, se guardiamo la media OCSE siamo perfettamente in linea, sia nel 2000 sia nel 2009. Analoga situazione si osserva con riferimento alle risorse umane impiegate. Emerge che gli addetti della pubblica amministrazione italiana sono assolutamente in linea in termini di consistenza – anzi siamo leggermente sotto la media – rispetto al totale dell'occupazione nazionale.

Con riferimento al deficit, la posizione del nostro Paese, calcolata con riferimento al risultato medio annuo del periodo 2000-2008, ci colloca nella fascia meno virtuosa con un deficit medio del 2,9% del PIL, al decimo posto, peggio di tutti

gli altri principali partner europei. Tale situazione convive con un risultato davvero poco invidiabile riguardo alla crescita economica che, sempre con riferimento alla media dell'intero periodo 2000-2008, vede il nostro Paese all'ultimo posto della graduatoria di tutti i Paesi OCSE, con lo 0,8% rispetto al 3,0% della media OCSE. Una *performance* comparata che spiega agevolmente il livello ben più elevato della media e la dinamica nuovamente crescente negli ultimi anni del rapporto debito/PIL dell'Italia che, nel 2010, ci vede al terzo posto dietro a Giappone e Grecia. Tuttavia, per il peso rilevante degli interessi passivi e le dinamiche attese delle variabili macroeconomiche rilevanti, la sostenibilità fiscale, misurata come tasso di miglioramento del saldo primario fra il 2010 e il 2026, al fine di stabilizzare il rapporto debito pubblico / PIL, è molto meno rilevante per l'Italia rispetto agli altri principali Paesi e ci vede collocati al decimo posto.

Relativamente alla *governance* e alle capacità delle Pubbliche Amministrazioni di operare in termini strategici, interessanti informazioni riguardano le risorse strategiche e la gestione delle stesse, in particolare delle risorse umane. Una tavola interessante a tale proposito è quella in cui si fa riferimento allo *spoil system*. Si nota come Paesi ben più efficienti e dotati di procedure strutturate da lungo tempo funzionanti per attuare e monitorare le politiche, come Olanda, Nuova Zelanda, Norvegia, Australia, non hanno di fatto un approccio del genere che in Italia è invece invalso e che riguarda non solo coloro che sono più direttamente coinvolti nell'attività di governo – soggetti sostanzialmente di collegamento fra la sfera politica e l'amministrazione – quanto piuttosto, in modo significativo, i primi due livelli di dirigenza amministrativa, i quali sono soggetti di fatto a un'azione di rinnovamento coattivo al cambio dei vertici politici.

Riguardo all'*Employment*: abbiamo una posizione dell'Italia che vede la percentuale degli occupati nella pubblica amministrazione sul totale degli occupati, delle forze di lavoro, pari al 14,3%, contro un 15% in media nell'OCSE. Ancora più interessante è il fenomeno dell'invecchiamento della forza lavoro nella pubblica amministrazione. Noi ci collochiamo al primo posto per percentuale – con riguardo

alle amministrazioni centrali – degli addetti che hanno oltre 50 anni: essi rappresentano il 49% del totale, che è il dato massimo di tutti i Paesi OCSE. Tale fenomeno deriva, in parte, dalle politiche di blocco del *turnover* che sono state attuate e che implicano un invecchiamento progressivo e, in parte, dalle modificazioni che ci sono state dal punto di vista della normativa pensionistica, che hanno ritardato l'andata in pensione delle persone rispetto alla prassi precedente. Ciò ha un'implicazione di cui non si può non tenere conto: un invecchiamento della forza lavoro così forte ha riflessi importanti dal punto di vista della capacità di rapido aggiornamento e di proattività rispetto ai diversi stimoli che vengono dalle nuove tecnologie e dall'innovazione continua. Sarebbe quindi necessario concentrarsi molto sulle politiche di formazione. Peccato che la formazione è uno dei capitoli che è stato maggiormente oggetto di tagli e che, oggi, si riduce a un fatto residuale in moltissime amministrazioni. Il combinato disposto di queste variabili deve fare riflettere attentamente.

Dal punto di vista sempre della forza lavoro, abbiamo infine il caso degli insegnanti nella scuola secondaria inferiore, la cui retribuzione è abbondantemente sotto la media ed è addirittura anni luce distante da quella di una serie di Paesi come Lussemburgo, Germania, Corea, Irlanda, Olanda. Quali i riflessi sulle capacità professionali e sulla capacità di aggiornamento continuo che la *mission* a essi assegnata richiede? Quali gli impatti sul capitale umano del Paese? Sono tutti elementi da cui partire per sviluppare una analisi approfondita.

3.2. La parte generale concernente la *trasparenza* descrive sinteticamente alcuni momenti ritenuti essenziali del difficile percorso di attuazione della più avanzata concezione di trasparenza e accessibilità disegnata dalla legge n.15 del 2009 e dal decreto legislativo n.150 del 2010: lo stato della pubblicazione dei dati *on line*; il grado conseguito di effettiva fruizione delle informazioni e di partecipazione ai processi per il miglioramento delle *performance* da parte dei cittadini; l'avvio dei processi di *public revie,* per confrontare la autovalutazione delle amministrazioni con la valutazione

sociale della collettività espressa dalle associazioni rappresentative (*audit civico)*; le iniziative per garantire la trasparenza (in attuazione del programma triennale del Governo (art. 11 comma 2, D.Lgs. n. 150 del 2009); lo stato dell'arte dell'attività di monitoraggio coordinata dal CIVIT con la rete degli organismi indipendenti di valutazione (OIV).

In vista delle prossime Relazioni annuali, il CNEL si propone di centrare il fuoco dell'impatto della trasparenza a partire dal suo concreto utilizzo da parte dei cittadini e delle imprese, in modo da integrare, senza duplicazioni, l'azione svolta dalla rete CIVIT. La gamma delle possibilità, sulle quali applicare questa scelta, è molto ampia; si va dalla trasparenza come mezzo per accedere a un servizio, a quella ulteriore che consente di scegliere a quale servizio accedere.

4. Conclusioni

E' opportuno usare una grande prudenza nel tentare una sintesi di possibili linee di indirizzo o proposte che possono trarsi dalle analisi svolte. E', tuttavia, necessario trarre qualche conclusione, sia in termini di valutazione sintetica, sia in termini di prime proposte da sottoporre alla Conferenza annuale.

4.1. Il successo delle strategie di riforma amministrativa, arricchite e implementate dalla legge n. 15 del 2009, richiede come presupposto, per un'effettiva incidenza sulla "macchina amministrativa" e sulla reale esperienza, la sistematizzazione dei *set* informativi e delle analisi sulle funzioni e sulle *performance* "finali" della azione amministrativa e della gestione finanziaria.
Per questa ragione la proposta formulata dal CNEL (esposta in apertura di questa Relazione) ha a oggetto la costruzione di un sistema informativo dedicato alle prestazioni finali di tutte le pubbliche amministrazioni ai cittadini e alle imprese, da affidare al sistema ISTAT-SISTAN.

Non si tratta di un passo in avanti meramente metodologico. Appare evidente, sulla base della reale esperienza amministrativa dagli anni novanta a oggi, che i nodi cruciali della innovazione possono essere affrontati con successo solo attraverso strumenti di misurazione e valutazione centrati sui servizi finali resi dai centri pubblici ai cittadini-utenti I nodi dell'innovazione riguardano: le fasi di programmazione di bilancio *ex ante*, dalle note preliminari ai bilanci, al bilancio pluriennale, alle direttive programmatiche annuali, alla gestione della struttura di bilancio per missioni e programmi; le conseguenti innovazioni da introdurre nei modelli organizzativi e procedimentali delle pubbliche amministrazioni; la effettiva conformazione degli schemi e modelli di controllo di gestione come strumenti di misurazione, preliminari a una oggettiva valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

Il giudizio e il contributo delle forze sociali al nuovo processo di misurazione e valutazione delle performance sarà offerto dal CNEL nell'adempimento della "missione" configurata dall'articolo 9 della legge n.15 del 2009.

In tal modo, la fondamentale innovazione, introdotta dalla riforma del 2009, si collega alla intuizione gianniniana (Rapporto del 1979) sulla centralità delle *"tecniche e tecnologie di amministrazione"* e alle più avanzate esperienze riformatrici, come quelle scaturite dal ***GRPA*** statunitense (1993, amministrazione Clinton-Gore) e dalla ***LOLF*** francese del 2001.

Questo arricchimento della base di informazione statistica, che genera la costruzione di indicatori di *performance,* può offrire la base per un balzo in avanti della cultura degli uomini delle amministrazioni pubbliche, a partire dalla dirigenza e, quindi, per un effettivo superamento del divario che ancora oggi resta da superare fra disegno normativo della riforma e reale esperienza amministrativa.

Su queste basi la Relazione del CNEL, che continuerà a promuovere la rete interistituzionale della misurazione già operante, potrà giungere ad offrire alla valutazione delle forze sociali un più rigoroso ed ampio sistema di indicatori; prima dei servizi resi (*output*) e, in collegamento con questi, di risultato (*outcome).*

Man mano che si raggiungerà l'obiettivo della costruzione di questo sistema di misurazione e valutazione si dovranno creare i canali di comunicazione e cooperazione con il lavoro, parallelamente intrapreso dal CNEL insieme all'ISTAT, per l'ampliamento dello spettro degli *indicatori per la misurazione del benessere (oltre il PIL).*

4.2. Per continuare questo percorso virtuoso appare necessario colmare il divario, che ancora permane, anche dopo la nuova disciplina del bilancio dettata dalle leggi n.196 del 2009 e n.39 del 2011, fra struttura del bilancio e organizzazione amministrativa. E' necessario adottare come effettiva base delle decisioni di spesa la struttura programmatica del bilancio già delineata dalla legge n. 97 del 2004 (legge Ciampi), relegata a funzioni meramente descrittive nella reale esperienza di gestione e

connettere alla ripartizione programmata delle risorse gli schemi e i modelli di organizzazione amministrativa e la responsabilità gestionale della dirigenza ed è necessario procedere, anche attraverso un effettivo potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, verso la adozione, per l'intero sistema di contabilità pubblica, del criterio europeo, già alla base del SEC, della contabilità economica sia a livello *"macro"*, sia come base per la gestione all'interno dei singoli centri di responsabilità (livello *"micro"*).

4.3. Gli obiettivi di trasparenza dell'azione amministrativa nella recente riforma amministrativa (legge n.15 e decreto legislativo n.150 del 2009) sono molto ambiziosi. La trasparenza è concepita come "accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, agli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, ai risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Il perseguimento di questi difficili traguardi richiede la continuità e il rafforzamento dell'opera intrapresa dal CIVIT e dalla rete degli OIV e dalla DigitPA (tecniche e tecnologie di amministrazione), ma è necessario anche uno straordinario sforzo di formazione del personale pubblico (a partire dalla dirigenza) e una rigorosa adozione di metodi di reclutamento e progressione in carriera meritocratici, limitando e combattendo ogni impropria applicazione di meccanismi di *spoil system* a tutti i livelli delle amministrazioni centrali, del governo locale, delle unità funzionali, come la ASL.

L'attività della rete CIVIT si integra e richiede una sinergia (peraltro attivata già nel lavoro per questa prima Relazione) fra il sistema dei controlli interni, guidato dal CIVIT e dalle OIV e il CNEL che, con la Relazione inserita dalla legge n.15,

costituisce il legame indispensabile per la valutazione delle forze sociali e per un referto indipendente al Parlamento e al Governo.

La trasparenza implica una effettiva introduzione nella cultura e nell'esperienza amministrativa di due principi, conclamati dall'ordinamento giuridico ma ancora sostanzialmente estranei nella vita reale delle amministrazioni: il principio che, dopo la novella del 2005, apre la disciplina generale del procedimento, in virtù del quale "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"; il principio di sussidiarietà orizzontale posto dal nuovo articolo 118 della Costituzione, secondo il quale i pubblici poteri "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Il principio di sussidiarietà implica la necessità di un ragionevole equilibrio fra le responsabilità delle istituzioni di governo centrale e locale e la cooperazione del "terzo settore".

4.4. Le conclusioni e le proposte da trarre dalle analisi settoriali sul *Welfare* e sui servizi alle imprese saranno oggetto di ulteriore approfondimento, anche da parte di altre sedi istituzionali interne al CNEL competenti nel merito. Si segnalano, in questa sede, alcune evidenze sostanziali di carattere orizzontale.

Diversi ordini di "squilibri" attraversano l'esito della ricognizione avviata dalla presente Relazione:

- il divario fra Mezzogiorno e resto del Paese che conferma, anche all'interno della "questione amministrativa", il dualismo della struttura economica e sociale del nostro Paese;
- la arretratezza (o assenza) di una compiuta costruzione dei livelli essenziali di assistenza, che pur costituiscono, nel contesto del nuovo Titolo V della Costituzione, la base irrinunciabile per un federalismo solidale rispettoso del principio di eguaglianza sostanziale (art.3 comma secondo Cost.);

- la struttura priva di equilibrio del nostro *Welfare*, debole nei confronti dei giovani, della famiglie, delle donne;
- l'eccessiva frammentazione e diversificazione (fonte di iniquità) delle tutele offerte dall'ordinamento ai lavoratori cui si accompagna la insufficienza e arretratezza del sistema di ammortizzatori sociali;
- il permanere di una concezione autoritativa dell'amministrazione che costituisce un ostacolo grave: da un lato, alla costruzione di un corretto rapporto fra responsabilità proprie delle istituzioni democratiche e terzo settore, in primo luogo nell'area del *Welfare*; dall'altro, alla impostazione di una amministrazione paritaria nei confronti delle imprese e delle professioni, superando le aree di privilegio, di esclusiva e di tutela corporativa e sfoltendo i procedimenti autoritativi (autorizzazioni, concessioni) e le complessità procedurali (conferenze di servizi, concerti), ancora intricati e pesanti, che appaiono (per vaste aree dell'azione dei pubblici poteri) in sostanziale contrasto con la disciplina europea ed interna della concorrenza e del mercato.

5. Sintesi delle analisi settoriali

5.1.*Welfare*

5.1.1. Sanità

Obiettivo della analisi speciale sui servizi sanitari in Italia è la messa a fuoco, per sommi capi, dei livelli qualitativi dei servizi sanitari dal punto di vista dell'impatto sociale, analizzati attraverso gli indicatori (di spesa, *output*, *outcome*, qualità percepita, soddisfazione e costi-benefici) disponibili a livello internazionale, nazionale e locale.

A tale scopo, gli indicatori sono stati selezionati e presentati in chiave critica e secondo una modalità adatta affinché possano essere sottoposti al vaglio e alla discussione delle parti sociali, a partire da quelle rappresentate in seno al CNEL.

Da un punto di vista metodologico si è partiti dall'assunto che la qualità è un concetto multiforme e pluridimensionale, che comprende aspetti strutturali, aspetti procedurali e aspetti soggettivi.

Le ipotesi di lavoro poste alla base della selezione e presentazione degli indicatori sono state le seguenti:

- dal punto di vista strategico, si sono utilizzati indicatori di valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi universali di prevenzione, cura e riabilitazione e dei principi di appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, sono stati selezionati indicatori di valutazione della qualità dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economico-finanziaria e del rapporto costi-benefici;
- dal punto di vista del *benchmark* territoriale, si è puntato su indicatori che permettono un confronto tra l'Italia e gli altri Paesi e tra le diverse regioni italiane;

Dall'analisi condotta, escono confermate a livello generale alcune ipotesi, che possono essere riassunte come segue:

- la sanità italiana presenta una *performance* che, in termini generali, è di buon livello, come emerge sia dai dati statistici ufficiali e dai confronti nelle sedi internazionali, sia dalle indagini di rilevazione sugli utenti e i cittadini, la cui percezione della qualità dei servizi sanitari è mediamente molto positiva;
- mediamente alto è il livello qualitativo nei presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica), nella maggior parte degli ospedali e nelle aree settentrionali del Paese, sia sulla base degli indicatori oggettivi che di quelli relativi alla percezione sociale;
- mediamente medio-basso è, invece, il livello qualitativo della sanità dei nuovi distretti territoriali (distretto, ADI, cure palliative, in generale servizi per la cronicità e la continuità assistenziale);
- criticità più o meno serie sussistono in diversi comparti del Sud del Paese, nella capitale e, sotto altro profilo, nell'area della non autosufficienza;
- particolarmente problematica dal punto di vista degli utenti è la situazione relativa ad alcuni principi fondamentali della sanità pubblica, quali l'equità (liste di attesa, informazione, disparità tra Regioni per prestazioni e dotazioni infrastrutturali), gli sprechi (duplicazioni, sottoutilizzazione delle strutture, iperprescrizione, ricoveri impropri…), umanizzazione (centralità del paziente e delle famiglie, comunicazione empatica, tempi e modi delle cure…) e *outcome* (prevenzione, mortalità evitabile, qualità della vita).

Dal punto di vista quantitativo, l'analisi condotta mette in risalto l'importanza di due aspetti in maniera particolare. Il primo riguarda la relazione non scontata tra spesa sanitaria e *performance* dei servizi: i dati segnalano un rapporto non sempre lineare fra investimento economico e risultati raggiunti e anche, di frequente, un peggioramento della qualità percepita e dei processi di attrazione dei pazienti da

altre Regioni, a seguito di interventi realizzati, in primo luogo, laddove si sono avviati i *Piani di rientro*.

Il secondo aspetto riguarda il tema dell'appropriatezza, che si rivela, alla luce dei dati analizzati, centrale per la qualità dei servizi sanitari effettivamente prestati.

Infine, particolare importanza riveste, nell'ambito della valutazione delle *performance* sanitarie, la questione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). L'intera storia normativa dei LEA, sin dalla loro prima introduzione (articolo 2 del decreto legislativo n. 502), rimanda a due esigenze strettamente collegate al lavoro qui svolto e cioè alla necessità della misurazione dell'assistenza erogata attraverso indicatori e alla inscindibilità della appropriatezza, come qualità dei servizi prestati e corretto utilizzo delle risorse e delle tecnologie. Per questa via si può perseguire l'obiettivo ulteriore della individuazione progressiva di standard di riferimento condivisi, relativi a tempi di attesa, tecnologie, livelli formativi del personale, efficienza ed efficacia dei processi e dell'assetto organizzativo; ne scaturisce la possibilità di perseguire l'obiettivo della massimizzazione del rapporto risorse – prestazioni e, dunque, della individuazione di modalità ottimali di raccordo fra prestazioni erogate e risorse disponibili.

5.1.2. Previdenza

Nell'attuale contesto socio-economico, i sistemi europei di protezione sociale sono sollecitati sia da esigenze di sostenibilità finanziaria, sia da richieste di efficienti quanto efficaci e adeguati livelli di qualità dei servizi.

Sotto il profilo previdenziale, la comparazione a livello europeo fra gli indicatori demografici più rilevanti evidenzia per l'Italia un indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione anziana - 65 e più anni - e quella giovanile - meno di 15 anni -) pari al 95,3%, indice molto superiore rispetto alla media UE (85,4%). Nelle proiezioni al 2050, è previsto che per il nostro Paese tale valore raggiunga il 137,5%, a fronte di una media europea pari al 101,1%. L'indice di dipendenza (rapporto fra

popolazione in età non attiva e quella in età lavorativa) presenta lo stesso trend, con valori pari al 190,8% (Italia) rispetto al 188,2% della media UE. Le proiezioni al 2050 presentano valori molto alti pari al 229% rispetto al 211,2% della media UE.

La spesa per la protezione sociale in Unione Europea, comparata con la metodologia ESSPROS, che suddivide in funzioni o rischi l'area della protezione sociale (malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia, maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale), vede il nostro Paese collocarsi al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei, con una spesa di poco meno di 7.000 euro annui procapite, risultando comunque al di sopra della media UE (6.522 euro). Rapportata al PIL, la spesa dedicata alla protezione sociale pone l'Italia in una posizione più elevata, all'ottavo posto, con un valore pari al 26,7% del PIL, contro una media UE del 26,2%.

Riguardo all'Italia, la distribuzione per funzioni della spesa per prestazioni di protezione sociale vede oltre la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (51%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (25,8%), "superstiti" (9,4%), "invalidità" (6%), "famiglia" (4,8%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3%).

La spesa per prestazioni sociali erogata in Italia dagli Enti di previdenza è pari nel complesso a 271.894 milioni di euro, il 17,3% del PIL, e corrisponde a un importo pro capite di 4.544 euro. Il settore della previdenza rappresenta il 92,6% delle uscite, seguito dall'assistenza e dal settore sanitario. All'opposto, le entrate attraverso i contributi sociali ammontano a 224.795 milioni di euro (3.757 euro per abitante, il 14,3% del PIL) e coprono l'82,7% della spesa.

Gli Enti che operano nel nostro sistema di protezione sociale sono cinquantanove, ventisei dei quali erogano prestazioni di base e trentatre erogano prestazioni complementari.

I tre Enti principali sono l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

(INAIL), i quali erogano complessivamente il 96,8% del totale delle prestazioni sociali (INPS 72,1%, INPDAP 22,4%, INAIL 2,3%).

La valutazione dei servizi erogati dagli Enti previdenziali è un compito estremamente complesso, vista l'entità e il numero di prestazioni e servizi offerti ai cittadini. A tal fine si è reso necessario rilevare alcune tipologie di indicatori quali:

1. il grado di copertura dei servizi, ovvero la determinazione di quale frazione della popolazione potenzialmente interessata è abilitata alla loro fruizione;
2. la misura delle prestazioni, se è adeguata e in grado di consentire un buon livello di benessere;
3. il bilancio economico del sistema di protezione sociale;
4. l'efficienza, l'economicità e la *performance* del sistema di protezione sociale nel complesso e nei singoli comparti;
5. l'efficacia del sistema di protezione sociale, a livello di comparti, processi e servizi e la qualità nell'erogazione delle prestazioni.

Le prime due tipologie di valutazione riguardano sostanzialmente l'intero ordinamento del sistema, costituito da leggi e norme che regolamentano diritti e doveri dei cittadini e dei soggetti economici nell'ambito della previdenza e dell'assistenza, stabilendo al contempo i requisiti per l'accesso ai servizi e alle prestazioni e la corrispondente misura. La terza e la quarta valutazione riguardano invece l'Ente (o il sistema di protezione sociale nel complesso) sia in riferimento alla sostenibilità finanziaria, sia in riferimento all'efficienza (rapporto fra qualità e costi) con cui vengono erogati i servizi. Le quinta valutazione pone al centro il soggetto fruitore del sistema di protezione sociale, avendo quale obiettivo finale la determinazione della soddisfazione dell'utente.

Gli ultimi tre punti sono alla base dell'analisi per la definizione, la rilevazione e il monitoraggio degli indicatori idonei alla misurazione dei livelli e della qualità dei servizi di protezione sociale.

Per quanto riguarda l'INPS, gli indicatori economici rilevati permettono di monitorare e valutare importanti aspetti finanziari: il tasso di impegno per

prestazioni (rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, pari al 98,6% nel 2010) misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse; il tasso di copertura (rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari al 63,9%) fornisce una indicazione essenziale sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale. Entrambi gli indicatori presentano valori pressoché invariati rispetto al 2009, evidenziando la stabilità economica del sistema di protezione sociale, pur nel momento attuale di crisi internazionale.

Si considerano quindi gli indicatori di produzione e di efficienza dei processi aziendali, innanzitutto la produzione, che rappresentano il complesso delle attività svolte e delle prestazioni e dei servizi forniti durante l'anno, normalizzati per poter essere sommati in unità di produzione equivalente. La produzione è fornita sia come valore complessivo dell'Ente, sia con valori disaggregati nelle tre fondamentali aree di lavoro denominate "soggetto contribuente", "sostegno al reddito", "assicurato-pensionato"[1]. Nel 2010 si evidenzia un trend di crescita della produzione complessiva (+6,7% rispetto al 2009); la produzione dell'area "soggetto contribuente" registra un incremento del 6,4%, a causa anche degli aumentati flussi telematici con le imprese e i datori di lavoro (trasmissione dei dati contributivi con procedure innovative, invio *on line* del "documento unico di regolarità contributiva inviato", ecc.); l'area "sostegno al reddito" evidenzia una crescita del 17,2%, a seguito del maggior ricorso a prestazioni quali cassa integrazione e disoccupazione; in lieve calo invece l'area "assicurato-pensionato" (-1,8%) anche a causa dell'introduzione delle finestre di pensionamento e delle nuove norme di legge, che hanno limitato l'attività di liquidazione delle pensioni.

[1] **Area soggetto contribuente**: complesso di attività che riguardano tutti gli aspetti del rapporto contributivo, dalla fase costitutiva a quella conclusiva. Nell'ambito di tale area l'utente del servizio è rappresentato dalle aziende, con o senza dipendenti, quali soggetti contribuenti.
Area sostegno al reddito: complesso di attività inerenti alla diminuzione della capacità lavorativa, alla sospensione/cessazione dei rapporti di lavoro, nonché alle prestazioni a sostegno del reddito destinate al cittadino che necessiti di prestazioni assistenziali.
Area assicurato-pensionato: complesso di attività inerenti alla costituzione, variazione e utilizzo del conto assicurativo, rispetto alle quali l'utente del servizio ricopre il duplice ruolo di assicurato prima e di pensionato dopo.

Anche la produttività, indicatore costituito dal rapporto fra produzione e addetti in un periodo di tempo di riferimento, mostra aumenti rilevanti e generalizzati, mediamente superiori al 10% (con un valore massimo di +14,5% per l'area "assicurato-pensionato"), determinati dai miglioramenti organizzativi delle attività e dalle aumentate potenzialità dei sistemi informativi.

Trend di crescita nel 2010 rispetto al 2009 si osservano anche per gli indicatori sintetici di efficienza e di economicità (oltre il 10% la prima, circa il 3% la seconda), continuando la positiva tendenza del biennio precedente.

Per quanto riguarda gli indicatori degli standard di qualità dei servizi erogati, essi sono stati definiti e valutati nelle dimensioni fondamentali della tempestività, efficacia, accessibilità e trasparenza e hanno evidenziato nel 2010 risultati complessivamente molto positivi.

La tempestività è costituita da due sottodimensioni: i tempi di attesa per il disbrigo delle pratiche e i tempi di liquidazione delle prestazioni.

Riguardo ai tempi di attesa per disbrigo pratiche, gli indicatori si riferiscono alla rilevazione dei tempi di attesa degli utenti allo sportello e al telefono con il *contact center*, per il disbrigo delle pratiche, con risultati positivi rispetto ai valori di riferimento (diminuzione dei tempi nell'ordine rispettivamente del 13% e 16%).

Riguardo ai tempi di liquidazione delle prestazioni, l'indice medio dei tempi di erogazione delle prestazioni (costituito dalla media ponderata dei tempi di liquidazione delle singole prestazioni) nel 2010 registra un miglioramento del 9,8% rispetto al 2009. Nel rispetto dei termini entro cui l'Istituto si è impegnato a emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi che eroga si evidenzia che le pensioni di vecchiaia e le pensioni ai superstiti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 5,9%, quelle entro 60 giorni un aumento del 1,6%. Le pensioni di invalidità e inabilità erogate entro 60 giorni hanno avuto un incremento del 5,7%, quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di disoccupazione ordinaria erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento dello 0,5%. Le indennità di disoccupazione con requisiti

ridotti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di malattia a pagamento diretto erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 14,2%. Le indennità di maternità erogate a lavoratrici autonome entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 7,6%, quelle erogate a lavoratrici dipendenti entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 6,1%.

Per quanto riguarda gli indicatori di efficacia, sono state analizzate le sotto dimensioni della relazione con l'utenza e della compiutezza, data dall'esaustività della prestazione erogata rispetto alle esigenze dell'utente.

La relazione con l'utenza è stata caratterizzata dalla rilevazione "Emoticon" con risultati ampiamente positivi soprattutto riguardo al gradimento del servizio di sportello (il 96,7% dei rispondenti hanno espresso soddisfazione elevata, +15,8% rispetto al valore di riferimento).

La compiutezza, invece, è stata valutata per mezzo di due indicatori, entrambi con andamenti positivi: le pensioni liquidate in prima istanza (+0,9% rispetto al 2009) e le ricostituzioni delle pensioni (+0,3% rispetto al 2009). L'accessibilità, che costituisce una importante dimensione della qualità, suddivisa in fisica e multicanale, è stata misurata e valutata con indicatori che confermano un continuo miglioramento.

L'accessibilità fisica è stata misurata con due indicatori, il numero di sportelli ogni 10.000 abitanti, il cui numero è risultato superiore al valore di riferimento dell'8%, e il numero di servizi fruiti presso gli sportelli dei Comuni (2,9 milioni nel 2010, +26,7% rispetto al 2009).

L'accessibilità multicanale è stata misurata con vari indicatori: la percentuale dei moduli compilabili *on line* sul sito web (99,3%, rispetto al 16,8% nel 2008); il numero di pagamenti *on line* effettuati (167.574, +155% rispetto al 2009), il numero di PIN *(Personal Identification Number*) rilasciati rispetto al totale degli utenti (il valore cumulativo dall'inizio del servizio di rilascio è pari a 13,8%, la variazione rispetto al 2009 è di +5%); gli accessi al *contact center* (24,5 mln., +9,9% rispetto al 2009); l'offerta

di servizi mobili (Internet su dispositivi mobili), che nelle prime 8 settimane di servizio ha registrato oltre 32.700 accessi.

La trasparenza, valutata secondo le sottodimensioni dell'iter procedurale e dell'informazione, ha fornito anch'essa risultati positivi.

Riguardo all'iter procedurale è stato definito e misurato un indicatore che rileva la presenza del nome del responsabile del processo amministrativo nelle comunicazioni inviate all'utenza (100% nei casi rilevati). Riguardo all'informazione si evidenzia l'offerta di dati a uso statistico disponibili *on line* sui seguenti argomenti: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni.

5.1.3. Servizi alla persona e sostegno delle responsabilità familiari

Nell'agenda dei più efficienti regimi di *Welfare* il sostegno alle responsabilità familiari ha rilievo assoluto. Una articolata combinazione di fattori di diversa natura (demografica, in ragione della diffusione di fenomeni di invecchiamento della popolazione; economica, in considerazione della crescente segmentazione dei mercati del lavoro e del progressivo attenuarsi dei sistemi di garanzie e di opportunità di occupazione stabile; sociale, vista l'evoluzione degli stili di vita e i *trade off* intergenerazionali) espone fasce sempre più ampie di popolazione a processi di vulnerabilità e richiede che sia evitato il rischio dello scivolamento in condizioni di esclusione sociale ancora più costose, tramite una adeguata strategia pubblica di contenimento dei fenomeni di crescente disagio e una piena qualificazione dell'offerta di servizi. Questo tema rileva da quasi un ventennio negli orientamenti delle istituzioni comunitarie, più volte incentrati sulla promozione dell'integrazione sociale di tutti i cittadini e sul riconoscimento del diritto a prestazioni sufficienti, a dignitose condizioni di vita da intendersi quali obiettivi pertinenti alla definizione e all'organizzazione di politiche di assistenza. La disponibilità di servizi sociali "abilitanti', finalizzati a facilitare le condizioni di vita e di lavoro, è oggetto di

numerosi richiami che l'Europa ha rivolto ai governi nazionali e locali degli Stati membri, sottolineando anche in più occasioni come il coinvolgimento responsabile dei destinatari dei servizi in procedure di consultazione e valutazione possa ritenersi requisito necessario per una maggiore efficacia dell'azione pubblica.

Diversi confronti internazionali hanno evidenziato le problematiche delle famiglie italiane, che risultano fortemente penalizzate rispetto alla media OCSE per quanto concerne indicatori fondamentali in tema di impiego femminile, povertà infantile e tassi di fertilità. La maggiore difficoltà a conciliare lavoro e carichi di cura, qui direttamente chiamata in causa, viene esplicitamente connessa a una poco consistente dotazione di risorse pubbliche finalizzate ad aiutare le famiglie. Nel nostro Paese, sono poco meno di 7 milioni i nuclei in cui sono presenti figli minori: tra queste famiglie, poco più di un decimo è rappresentato da situazioni in cui è presente un solo genitore e nella grande maggioranza dei casi si tratta di madri sole. Persone anziane si rilevano in un numero ancora più elevato di nuclei, pari a poco meno di 9 milioni: all'incirca due terzi di questi non fanno in alcun modo registrare, all'interno dello stesso ambito familiare, la presenza di soggetti appartenenti ad altre classi di età. E sono pari a 1.241.000 le unità in cui vi è una persona che abbia superato gli ottanta anni. La distribuzione territoriale suggerisce che, sia pure in presenza di aree marcate da differenti intensità nei processi di invecchiamento demografico, non vi sono ripartizioni immuni dalla questione del fronteggiamento di specifici fabbisogni legati alla condizione degli anziani. Il carico sociale che deriva dal cumulo di fabbisogni propri delle classi di età bisognose di aiuti (e che genera oneri di cura in grandissima parte caricati sulle spalle delle donne) può essere espresso tramite un indicatore che definisce il rapporto tra tali gruppi (minori+anziani) e la popolazione in età attiva. L'indice di dipendenza che se ne desume già oggi supera il 50% per la gran parte delle Regioni italiane, con punte realmente vistose per Liguria e Umbria (rispettivamente 61,9% e 56,2%), dovute all'elevata età media della popolazione. Quanto alle proiezioni future pare opportuno rimarcare che, secondo recenti stime demografiche, per gli anni 2030 e

2050 l'indicatore di riferimento si attesterebbe nell'ordine sul 64,9 e sul 84,7%, e che, inoltre, anche la situazione di alcune aree meridionali, oggi apparentemente meno pesante, finirebbe per registrare un'accelerazione in senso negativo.

Nondimeno l'Italia, rispetto a quasi tutti gli altri Paesi UE, riserva risorse residuali alle funzioni di protezione sociale finalizzate alle politiche di inclusione: la quota destinata alla famiglia dal nostro sistema di *Welfare* ci colloca solo al penultimo posto della graduatoria UE. Si intuisce come, sullo sfondo di qualsivoglia ricognizione sull'offerta di servizi assistenziali nel contesto domestico, vada posizionata la questione della consistenza della dotazione finanziaria di riferimento (e dell'insufficiente capienza della stessa), in ragione del fatto che proprio nel confronto internazionale si ravvisano le debolezze strutturali della situazione italiana. Peraltro la letteratura specialistica ha evidenziato, in termini comparativi, la scarsa efficacia della spesa sociale in questione nel modificare le condizioni problematiche di partenza.

Negli ultimi anni, il profilo istituzionale delle politiche di assistenza ha fatto registrare una netta accentuazione della rilevanza della dimensione territoriale: in luogo di una gestione centralizzata degli interventi sociali emergono diversi indirizzi relativi alle competenze delle Amministrazioni territoriali e, quindi, al protagonismo degli attori del decentramento. Questi elementi insistono sulla pertinenza del livello territoriale come ambito specifico dell'integrazione e dell'attuazione delle politiche, rendono più articolata e complessa l'agenda dei governi locali; stressano la necessità di una qualificazione dei sistemi di *Welfare* fisicamente più vicini - e più direttamente connessi - alle domande della cittadinanza. Sul punto, il Libro Verde governativo dedicato al "Futuro del modello sociale italiano", ricordando che "la spesa socio-assistenziale è per lo più amministrata dagli enti locali", ha evidenziato che si rilevano scelte diverse quanto ad assetti di programmazione e organizzazione e che ne discendono "risultati differenti in termini di efficienza".

Il comparto dei servizi socio-assistenziali e delle misure di sostegno alle responsabilità familiari trae la propria configurazione istituzionale in gran parte da

due importanti normative promulgate nel 2000 : la n. 326 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" e la n. 53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città". Mette conto sottolineare prioritariamente che, in ambedue i casi, il legislatore aveva conferito il debito rilievo all'espressione dei punti di vista della cittadinanza, oltre che delle forme della cd. società civile organizzata. Entrambe le leggi in questione, come detto, hanno determinato rilevanti competenze in capo alle amministrazioni territoriali: fenomeno di segno centrifugo che, nell'ambito delle politiche sociali, si è accentuato dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Ne è derivato un depotenziamento di dispositivi nazionali come il "Sistema informativo dei servizi sociali", di cui all'art. 21 della l. 328 (concepito dal legislatore come infrastruttura tecnica finalizzata a una "compiuta conoscenza dei bisogni e del sistema" e a obiettivi di valutazione dell'offerta, ma mai realmente attuato dall'Amministrazione Centrale), nonché una pluralità di assetti e modelli territoriali che rende difficile la restituzione di informazioni del tutto omogenee. Esito problematico in un contesto come quello italiano, dove non solo vengono chiamate in causa le responsabilità di istituzioni decentrate, le cui capacità di risposta, presidio dei problemi ed efficienza amministrativa sono notoriamente poco omogenee, ma dove pure i processi di polarizzazione territoriale dei fenomeni di esclusione e disagio si sono storicamente consolidati e il divario tra Nord e Sud non accenna a diminuire. Il profilo distintivo di sistemi regionali di *Welfare,* aventi caratteristiche peculiari e autonome, emerso già nel primo periodo di vigenza della legge quadro e di implementazione delle architetture istituzionali corrispondenti, è stato in anni più recenti confermato dalla letteratura specializzata e ha evidenziato gli elementi di polarizzazione territoriale più sopra evocati. Il consolidamento, se non addirittura la costruzione delle infrastrutture di servizi nei territori, ha finito con l'assumere cadenze diverse, via via rallentate dai progressivi tagli finanziari alla spesa sociale di provenienza centrale e, inoltre, ha spesso ceduto il passo ad interventi di taglio emergenziale.

Nell'ultimo anno per il quale ISTAT rende disponibile i dati, ovvero il 2008, la spesa complessiva dei Comuni a fini sociali (qui rilevata in modalità diverse dai certificati dei conti di bilancio) è stata di 6,7 miliardi di euro, un ammontare appena più consistente di quanto stimato dalle elaborazioni della fonte IFEL-ANCI e, comunque, molto poco consistente se espresso in termini di spesa pro capite. Il *Welfare* locale appare fortemente sperequato a livello territoriale: si passa da una spesa pro capite di 280 euro nella provincia di Trento a 30 euro in Calabria. Al di sotto del valore medio nazionale si collocano tutte le Regioni del Mezzogiorno, a eccezione della Sardegna. I cittadini residenti nelle Regioni del Sud ricevono dai Comuni, sotto forma di interventi e servizi sociali, circa un terzo delle risorse erogate al Nord-Est. L'analisi delle variazioni osservate tra il 2003 e il 2008 sottolinea la mancanza di un processo di convergenza tra le Regioni, rivolto al raggiungimento di un maggiore equilibrio delle risorse disponibili a livello territoriale. D'altra parte, la composizione del finanziamento della spesa mette in luce come nelle Regioni del Centro-Nord sia maggiore la quota di entrate proprie, legate alla ricchezza locale, e minore quella legata ai trasferimenti statali e regionali, più a rischio di tagli in presenza di crisi finanziarie.

Circa la distribuzione percentuale delle aree, cui è destinato questo ammontare complessivo, l'ambito "famiglia e minori" raccoglie mediamente il 40% delle risorse (23% in Trentino, 50% in Emilia Romagna), restando nella gran parte dei territori la voce con la maggior capacità di attrazione sul totale delle destinazioni: uniche eccezioni in tal senso sono Valle d'Aosta e Friuli che danno maggior peso agli anziani e Trentino Alto Adige che concentra maggiori risorse per l'utenza con disabilità. La dotazione complessiva delle risorse finalizzate all'utenza "famiglia e minori" è pari a euro 2.683.567.297 e, ove venga rapportata alle effettive dimensioni della popolazione di riferimento, pare premiare in termini assai difformi i destinatari dei diversi territori. L'indicatore pro-capite per le famiglie calabresi si ferma a 23 euro, mentre all'estremo opposto schizza a 266 euro per i nuclei dell'Emilia Romagna: più in generale, la spesa del Sud si attesta su un valore medio che è meno

di un terzo di quella rilevata per le famiglie del Nord-Est. Si consideri altresì che solo una quota residuale di queste risorse, pari al 18,7% del totale disponibile, alimenta l'erogazione diretta di interventi socio assistenziali: più della metà della spesa serve a sostenere strutture e più di un quarto viene utilizzata per trasferimenti monetari e sussidi alle famiglie. Tra gli interventi diretti, l'attività di servizio sociale professionale è quella che in assoluto drena maggiori risorse.

Alcune indagini sul campo forniscono informazioni significative per illuminare le problematiche connesse alla valutazione delle *performance* nel sistema delle autonomie locali. Nello specifico:

1. secondo una ricerca SSPAL, nel 21,4% dei casi si attesta l'adozione in campo socio assistenziale di sistemi di monitoraggio e di valutazione dei servizi, per adempiere alle funzioni previste dalla legge quadro (la percentuale sfiora la metà del campione per i Comuni di più di 50.000 abitanti); la realizzazione di indagini conoscitive funzionali alla realizzazione di servizi efficaci viene richiamata in una percentuale appena superiore, mentre la costituzione di "osservatori permanenti" riguarderebbe solo il 10,6% degli enti;
2. il monitoraggio ISFOL-UPI della programmazione locale, quanto alla conoscenza dell'ambito sociale di riferimento, segnala che, rispetto ai primi anni di attuazione della riforma, la contestualizzazione delle scelte poggia su un crescente ricorso ad analisi dei fabbisogni e a sistemi di lettura della domanda e dell'offerta di servizi; evidenzia una discreta varietà di situazioni in cui il sistema delle autonomie locali "apre" agli attori del territorio tanto sul versante della consultazione a monte del processo di programmazione, quanto su quella della definizione e sperimentazione di accordi centrati sui profili gestionali. Quanto alle azioni previste dalla pianificazione sociale di zona, l'orientamento complessivo premia il sostegno alle responsabilità familiari e di cura, individuando anziani e infanzia come riferimenti elettivi nell'85% dei casi;

3. una recente disamina promossa da SPI-CGIL, su un campione più circoscritto di piani di zona, conferma la lenta crescita dell'utilizzo di tale strumento di programmazione, pur nel permanere di profonde differenze territoriali e marcati divari relativi sia all'erogazione dei servizi che, soprattutto, alle dotazioni finanziarie: i piani delle zone meridionali si stima che allochino risorse pari al 40% di quelle attivate nei piani settentrionali. Un elemento positivo è rappresentato dal fatto che, tra i piani riformulati intorno al 2008, quattro su dieci prevedono l'attivazione di almeno un nuovo intervento o servizio, rispetto alla gestione tradizionale: tra questi ambiti di incremento risaltano ancora gli interventi destinati ad anziani, infanzia, persone non autosufficienti. Ma in numerosi casi emerge quello che viene stigmatizzato come il "tecnicismo della programmazione sociale": le misure messe in campo spesso non derivano dagli indirizzi politici e dalle linee di mandato, dato che - in mancanza di adeguate letture dei bisogni – le decisioni sulle priorità e le ripartizioni della spesa vengono adottate sulla base delle mere compatibilità finanziarie e di scelte discrezionali della dirigenza;
4. un approfondimento particolare merita l'ambito dei servizi per l'infanzia, la cui offerta, secondo quanto dimostrato dalla teoria economica e da numerosi studi sul tema, ha ricadute virtuose sulle opportunità di conciliazione, nonché correlazioni positive con fenomeni di natura socio-demografica, quali l'incremento dei tassi di fertilità e di occupazione femminile e la riduzione del rischio di povertà delle famiglie con minori. Negli ultimi anni, si è assistito a un aumento delle opportunità previste dalla programmazione pubblica anche grazie all'esito del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, varato con la finanziaria 2007. Il contesto resta molto differenziato ma manifesta pure segnali di lenta evoluzione positiva. Naturalmente conviene tenere presenti sia le informazioni che restituiscono un profilo della copertura territoriale garantita dall'offerta (Comuni che erogano almeno uno dei servizi in esame), che quelle che danno conto

dell'accesso e quindi dell'effettiva fruizione (bambini inseriti). Al 2008, la percentuale di Comuni interessati è salita sopra la metà dell'universo nazionale, progredendo di quasi 6 punti percentuali nell'ultimo triennio disponibile. Si tratta di un incremento che ha assunto tratti vistosi soprattutto nel Nord-Est, mentre il Mezzogiorno - pur interessato da questo allargamento dell'offerta - resta distante dalla media e manifesta una copertura che riguarderebbe solo un terzo degli Enti locali di riferimento. La quota percentuale dei bambini fino a 3 anni che usufruisce almeno di un servizio a Sud resta pari a un terzo del corrispettivo nazionale. Si consideri altresì che questa differenza rende problematica l'adozione diffusa e omogenea di standard di qualità e di procedure relative alla qualità. Vi sono pochi dati disponibili che precedono l'avvio del Piano straordinario e che possono essere documentati facendo leva su rilevazioni episodiche di istituzioni quali, ad esempio, la Banca d'Italia.

Una valutazione di insieme consentirebbe comunque di affermare che c'è a livello locale una espressione delle politiche di coesione che, nella seconda metà del decennio scorso, ha iniziato a strutturarsi e a mettere in campo programmi di intervento, aderendo, per quanto possibile, a strategie di inclusione. E' una faccia della coesione che poggia pure sul rilevantissimo contributo che alcune espressioni della società civile prestano direttamente nell'erogazione di interventi: come attestato da una copiosa letteratura, il *Welfare* italiano avrebbe ben più consistenti problemi di capienza ed efficacia senza le organizzazioni del terzo settore, che talora riservano spazio a un tema - il livello di soddisfazione dell'utenza - su cui per converso non si vedono tracce di analoghi ordinari investimenti da parte delle amministrazioni territoriali. Ma al di là della dimensione micro e delle singole buone pratiche, non va dimenticata la realtà di un contesto nazionale in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando. Naturalmente il tratto più negativo è il divario tra Regioni, che vede in affanno proprio quei territori in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti. Le domande, che da questo problema discendono,

richiedono risposte adeguate sul fronte della *governance* e anche su quello della regolazione formale: si pensi alla questione delle determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, prevista nel 2000 dalla legge 328 e rimasta tuttora inevasa e si pensi anche alla costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione che siano di reale ed efficiente supporto all'elaborazione delle politiche. Su quest'ultimo punto, sembra necessario sottolineare il ritardo con cui ci si appresta alla messa in opera di infrastrutture dedicate: al di là dei pronunciamenti di tutte le istituzioni interessate e di alcuni esercizi interessanti, ma di validità limitata, non paiono attualmente disponibili basi di dati orientate in un'accezione di tipo valutativo, che sostengano la programmazione pubblica e che consentano ordinariamente di valorizzare i punti di vista della cittadinanza.

Si è tratteggiato uno scenario nazionale che contiene numerosi chiaroscuri e che inoltre - per i profili di frammentazione istituzionale, per l'elevata variabilità delle risorse a disposizione del sistema, per le insufficienze dell'informazione statistica ufficialmente disponibile, per la straordinarietà del ricorso a pratiche di qualità - rende difficile documentare l'adozione in forme strutturate di metodi di valutazione delle *performance* e di indicatori di risultato. Quanto più sopra sintetizzato, può servire certo a ricostruire una rappresentazione della situazione nazionale utile al governo dei processi di innovazione, ma può altrettanto utilmente fornire una sorta di viatico per suggerire percorsi e orientamenti metodologici coerenti con l'obiettivo conferito al CNEL. Da tale punto di vista, pare opportuno un essenziale rimando a una sollecitazione proveniente dall'ambito delle istituzioni comunitarie e del tutto congrua rispetto alla diffusione di pratiche *quality-oriented* nei servizi sociali. Ci si riferisce al fatto che, in ottemperanza di un esplicito mandato del Consiglio risalente a giugno 2009, nel corso del 2010 il *Social Protection Committe* - portando a compimento un processo che ha coinvolto a livello europeo numerose istituzioni, associazioni professionali, rappresentanze di utenti, organizzazioni sociali

ed esperti - ha adottato un importante atto[2] intitolato "*A Voluntary European Quality Framework for Social Services*". In tale documento, che in primo luogo evidenzia l'assenza di definizioni generali di "servizi sociali" nei testi comunitari, ma nondimeno promuove la condivisione di un'accezione di servizi essenziali erogati direttamente alle persone "che completano e sostengono il ruolo delle famiglie in ambiti di cura", si dettagliano finalità e principi di organizzazione nella materia all'esame e, soprattutto, si statuiscono criteri di qualità riferiti alle caratteristiche dell'offerta; al rapporto tra *provider* e utenti; alle relazioni tra erogatori dei servizi, autorità pubbliche, parti sociali e altri *stakeholder* e alle infrastrutture fisiche e al capitale umano di riferimento. E' importante sottolineare che l'adesione a questi orientamenti - che non riposano su una base giuridicamente cogente per quanto concerne il rapporto tra regolazione europea e Stati membri - resta volontaria e che, pressoché per definizione, riposa sul consenso (e non tanto sull'obbligo di legge) la possibilità di una generalizzazione e diffusione di detti criteri nelle organizzazioni pubbliche dei diversi contesti nazionali. Pare anche opportuno aggiungere che, a cavallo tra la fine dell'anno scorso e l'inizio del 2011, la Commissione Europea ha formalizzato la definizione della propria *Piattaforma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*[3], che insiste sulla ricerca di un quadro comune per la coesione sociale e territoriale (si tratta di una delle 7 *flagship initiatives* dell'agenda di EUROPA 2020) e che contempla tra le azioni-chiave proprio la promozione del *Quality Framework* appena citato, a riprova ulteriore del fatto che le istituzioni comunitarie annettono allo sviluppo di servizi sociali di qualità un rilievo strategico essenziale ai fini della promozione di una politica di inclusione attiva della fasce più vulnerabili. Vale la pena di considerare con attenzione i modi in cui questa agenda europea può essere fatta oggetto di idonee azioni di discussione, diffusione e trasferimento nel contesto domestico.

[2] Cfr. SPC/2010/10/8final

[3] Cfr. COM(2010) 758/3.

5.2. Servizi alle imprese

5.2.1. Tempi e procedure dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni

Il tema dei ritardi di pagamento e delle procedure con le quali la pubblica amministrazione provvede a pagare il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è da diversi anni uno snodo importante della situazione economica del nostro Paese e è di stretta attualità in un periodo di crisi economica e finanziaria come quella che attraversa non solo l'Italia ma la maggior parte dei Paesi dell'occidente globalizzato. L'argomento investe diversi e sostanziali aspetti del rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche. Il problema, che si pone naturalmente anche nei rapporti tra imprese private, assume una particolare valenza e gravità per quelle che stipulano contratti con la pubblica amministrazione, assoggettate a oneri aggiuntivi rappresentati dal costo che si determina dal momento della consegna dei beni e servizi (spese in massima parte già sostenute) a quello dell'incasso del corrispettivo, che può avvenire con diversi mesi di ritardo, con conseguente squilibrio nei costi gestionali delle stesse imprese. Il tema assume ulteriore spessore ove si consideri anche la prassi di talune amministrazioni di ritardare il collaudo delle opere, con il risultato di dilatare ancora di più i tempi di pagamento.

Incide fortemente sui ritardati pagamenti lo squilibrio strutturale dei conti pubblici (e la conseguente necessità, per le amministrazioni, di contenere le spese e il fabbisogno di cassa procrastinando i pagamenti, con differenziazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali stretti dal Patto di stabilità e, per questi ultimi, tra enti "virtuosi" e non); l'accumulo dei residui di bilancio e il ruolo "anomalo" della Tesoreria statale, nella quale si accumulano giacenze sia per la ridotta capacita di spesa delle amministrazioni, sia perché, alle lungaggini delle fasi procedurali della contabilità pubblica, si aggiungono le "manovre" sulla liquidità della Tesoreria (decise per legge, come sul finire degli anni novanta del secolo scorso per favorire l'ingresso nell'Unione economica e monetaria o, più spesso, attuate

concretamente in via amministrativa), che consentono di limitare le erogazioni effettive. In sostanza, le giacenze non utilizzate per effettuare pagamenti assolvono alla funzione di "contenere" le erogazioni di cassa, con riflessi sul fabbisogno. Se valutata sotto questi profili, la questione dei ritardi assume una valenza economica ma anche politica (nel senso di politica economica), perché include la problematica del controllo dei conti pubblici per restare entro i saldi fissati a livello europeo per il deficit e l'indebitamento netto della PA, del debito sommerso delle amministrazioni (al quale si è più volte tentato di porre qualche rimedio, trasformatosi poi in un parziale e momentaneo ristoro per il fabbisogno delle imprese) e quindi della distribuzione delle risorse pubbliche (per definizione scarse) tra impieghi alternativi.

Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, oltre che dalla accennata carenza di liquidità, dipendono anche dalla difficoltà di gestire il ciclo passivo. La prima motivazione è stata spesso enfatizzata rispetto alla seconda; potrebbe avere carattere congiunturale ma si deve considerare che negli ultimi quindici anni, a partire dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico, con restrizioni di bilancio e manovre di Tesoreria che hanno condizionato in misura maggiore che nel passato la possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono: sul versante della spesa, dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a Enti locali, da Regioni a Enti locali); sul versante dell'entrata, dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (le entrate sono per la gran parte riscosse centralmente e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli Enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dai limiti posti all'indebitamento degli Enti territoriali (ammesso, dal 2001, solo per le spese di investimento); dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sia sugli impegni che sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio,

ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

La seconda ragione, e cioè la difficoltà di controllare il ciclo passivo, è invece di natura strutturale e presenta forti elementi di criticità. Ciò può dipendere: dalle problematiche che nascono quando si affiancano sistemi di contabilità finanziaria a sistemi di contabilità economica, sia nello Stato che negli Enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione.

Ne è conseguito un aumento dell'intermediazione, con la diffusione di fenomeni di cartolarizzazione del credito, fino alle restrizioni introdotte nel 2007. Tale prassi ha prodotto diversi effetti negativi: generalizzazione della cessione del credito, facendo venire meno il collegamento tra fornitore e pubblica amministrazione (attraverso l'acquisto pro-soluto); produzione di rilevanti oneri per interessi a carico della pubblica amministrazione (inferiori rispetto a quelli previsti dalla normativa in vigore, ma comunque molto rilevanti); induzione nelle amministrazioni di una prassi accomodante (si liquida solo in prossimità dell'operazione di smobilizzo dei crediti, anziché in funzione del processo produttivo); perfezionamento delle transazioni al di fuori del territorio nazionale (generalmente in Svizzera) per evitare il pagamento della tassa di registro.

La cattiva gestione del ciclo passivo favorisce un rapporto diretto tra fornitori (o cessionari) e enti pubblici per determinare la liquidazione di un certo credito piuttosto che di un altro. Ciò espone l'ente ad una forte pressione da cui possono scaturire favoritismi e comportamenti non corretti. Si producono inoltre errori e duplicazioni, non sempre individuabili.

Vi è poi da considerare che il ritardo nei pagamenti espone l'ente agli atti di pignoramento da parte dei creditori, con aumento dei relativi oneri. Il problema del contenzioso in parte è fisiologicamente legato alla verifica delle forniture e all'eventuale contestazione della qualità e quantità delle stesse (l'amministrazione

quindi non paga fino alla verifica e, in caso di contenzioso, fino alla definizione giudiziale o extragiudiziale dello stesso: nelle indagini periodiche anche questo è considerato pagamento ritardato ma ha natura diversa e connaturata all'agire e ai rapporti commerciali tra imprese e amministrazioni) ed è stato all'origine di situazioni spiacevoli che recentemente hanno fatto molto scalpore nell'opinione pubblica (si è giunti, nel caso dei crediti sanitari, anche al pignoramento della cassa regionale presso i tesorieri bancari, individuati come terzo debitore, con il blocco delle disponibilità necessarie per pagare gli stipendi in alcune ASL della Campania e conseguente intervento normativo per evitare ulteriori ritardi).

Un'inadeguata politica difensiva dell'ente nell'ambito della gestione del contenzioso sul credito fa sì che lo stesso soccomba sistematicamente davanti al giudice, trovandosi in difetto anche nei casi in cui ci sarebbero ragioni oggettive di contestazione (dopo la condanna del giudice si perde il legame con la sostanza del credito e resta solo il problema dell'esecuzione del pagamento). La situazione caotica (soprattutto nei crediti sanitari nelle Regioni centro meridionali) ha favorito la proliferazione di studi legali specializzati nell'aggressione delle pubbliche amministrazioni (sono stati registrati anche fenomeni di impugnazione distinta per ogni singola fattura, per aumentare le spese legali, in contrasto con espliciti pronunciamenti della Corte di Cassazione). Su questa situazione s'innesta poi l'annoso problema dei tempi della giustizia che nel nostro Paese sono eccessivamente lunghi e si riflettono sul problema dei ritardi nei pagamenti sia per la lungaggine dei processi (segnatamente di quello esecutivo), sia perché spinge i creditori a ricercare soluzioni estragiudiziali che inevitabilmente compromettono l'integrità delle somme da riscuotere, procurando un danno economico che le imprese tendono a incorporare nei prezzi offerti.

Il richiamo alla situazione delle strutture sanitarie è d'obbligo poiché, da un lato, esse rappresentano uno dei principali settori di spesa per la categoria di beni e servizi e, dall'altro, sono le strutture che denunciano i maggiori deficit e i maggiori ritardi nei pagamenti in tutte le indagini disponibili. Le cifre in gioco danno un'idea

delle preoccupazioni legate al fenomeno dei ritardati pagamenti: si va da stime prudenti intorno ai 30-40 miliardi di euro fino ai 70 miliardi di euro, con riflessi evidenti anche per ciò che riguarda la classificazione di questo importo ai fini della definizione di debito pubblico da parte di Eurostat. Ovviamente, in nessun caso la quota dei pagamenti da effettuare potrà essere azzerata in quanto ve ne sarà sempre un stock da eseguire in un ragionevole arco di tempo.

Per il quadriennio 2007-2010, ipotizzando un'evoluzione del fenomeno analoga a quella del precedente quadriennio (37 miliardi nelle valutazioni della Corte dei conti al 31 dicembre 2006, riguardanti tutte le Regioni, sostanzialmente confermate dalla Confindustria), Giorgio Macciotta stima che "la sola esposizione debitoria delle ASL e delle Aziende Ospedaliere supererebbe i 50 miliardi di euro. Se si valuta, per il complesso delle altre amministrazioni pubbliche, un'esposizione pari al 40% di quella degli Enti sanitari si perviene a un valore di maggior debito della pubblica amministrazione non inferiore a 4 punti di PIL. L'emersione della dinamica annua avrebbe comportato un maggior disavanzo, in ciascun esercizio, nell'ordine di 0,4 punti di PIL". Per Macciotta, la crescita di questa tipologia di debito sommerso è stata favorita, nel tempo, anche dalla diversa classificazione di tale debito ai fini degli accordi di Maastricht: l'indebitamento commerciale, a differenza di quello finanziario, non rientrava nei parametri di valutazione del debito-Paese rilevato ai fini del Patto di stabilità e crescita. [4]

Il ritardo nei pagamenti può essere la spia di inefficienze amministrative ed eccessive rigidità delle procedure di spesa: questo aspetto coinvolge le riforme dell'amministrazione pubblica che si sono succedute negli ultimi vent'anni in Italia, chiama in causa il processo di modernizzazione e di informatizzazione delle strutture pubbliche (e il sistema dei controlli, in ultima istanza), sollecita riflessioni sugli esiti (oltre che sulle impostazioni) delle riforme della dirigenza pubblica degli ultimi anni

[4] G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*. Rapporto elaborato per il Tavolo TAIIS - Sindacato dei lavoratori, presentato al convegno CNEL su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo", Roma, 2 dicembre 2010.

e, in particolare, di quella attuata con la legge n. 150/2009, che pone l'accento sul ciclo della *performance* dirigenziale e sulla sua misurazione sulla base di specifici indicatori; infatti, in questo segmento dei pagamenti, la riforma può avere un riscontro significativo della sua validità e applicabilità a casi concreti.

Norme sui ritardati pagamenti esistono (ad esempio, il d. lgs n. 231 del 2002) ma non sono risultate utili a risolvere almeno parzialmente il problema: vi è quindi da indagare la questione sotto questo profilo, che coinvolge non solo gli aspetti commerciali e i termini negoziali delle commesse pubbliche (problema che nell'economia del lavoro non verrà esaminato), ma anche la normativa europea che si è estrinsecata in due direttive, l'ultima del Parlamento e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011, che sulla base della legge n. 180 dell'11 novembre 2011, "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", dovrà essere recepita in Italia con decreto legislativo da emanarsi entro dodici mesi dall'approvazione della legge stessa.

Vi sono poi una serie di problemi per le imprese connessi: 1) agli effetti negativi sui flussi di cassa, maggiori oneri finanziari, che in parte sono scaricati sui prezzi delle forniture e, quindi, diventano un aggravio per i conti pubblici, riduzione o rinvio di investimenti, ritardi a cascata nel pagamento dei fornitori, maggiore ricorso al credito bancario o rinuncia a una parte degli utili in caso di cessione del credito, spese di contenzioso, stati d'insolvenza e fallimenti; 2) al funzionamento del mercato (sia dei beni e servizi, sia del credito o dei servizi accessori allo stesso); 3) alla concorrenzialità tra le imprese (distorta per effetto degli elementi finora posti in evidenza e per le ripercussioni negative negli scambi intracomunitari, legati al rischio di maggiori ritardi nei pagamenti), se si considera che le grandi imprese "reggono" di più le condizioni imposte dalle pubbliche amministrazioni; 4) al diverso ritmo temporale di incasso delle forniture tra settori merceologici, tra diverse strutture pubbliche (i ritardi maggiori riguardano le ASL) e territoriali (si riproduce la tradizionale tripartizione tra Nord, Centro e Sud, con quest'ultimo fanalino di coda

in tutte le indagini sui ritardati pagamenti e situazioni a macchia di leopardo all'interno delle aree geografiche dove alcune Regioni hanno attuato efficaci iniziative volte ad accelerare la situazione dei pagamenti); 5) alla diversa struttura dimensionale delle imprese (le piccole e medie imprese rischiano più facilmente di trovarsi in una situazione di precario equilibrio economico-finanziario rispetto a quelle grandi, che hanno maggiori e diversificati flussi di cassa e accedono più agevolmente al credito bancario o ad altre forme di finanziamento; queste ultime, inoltre, tendono a scaricare sulle forniture delle PMI i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

Va inoltre considerata l'incidenza non irrilevante delle tecnologie informatiche nella riduzione dei tempi delle procedure amministrative e nei pagamenti, con riferimento alle riforme attuate e a quelle in corso che hanno riguardato il sistema dei pagamenti pubblici e, in particolare, la componente che fa capo alle amministrazioni centrali, gestite dalla Banca d'Italia nella qualità di Tesoriere dello Stato: l'informatizzazione dei pagamenti dello Stato, prossima a essere completata, non ha coinvolto del tutto la componente interna alle amministrazioni che dispongono la spesa ed è su questa che occorrerà intervenire per semplificare e modernizzare ulteriormente la procedura. Sotto tale aspetto sono valutate le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo n. 235 del 30 dicembre 2010), che consentono di puntare con decisione sulla completa dematerializzazione e informatizzazione della procedura di spesa; si accenna all'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per le pubbliche amministrazioni e alle possibilità offerte dall'utilizzo di pagamenti *on line* e di nuovi strumenti di pagamento (come, ad esempio, la Carta Acquisti per la Pubblica Amministrazione - CAPA).

Sono molte e diversificate le proposte volte a ottenere una riduzione a livello fisiologico dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione: queste vanno dall'adeguata programmazione dei flussi di cassa, a un piano di smaltimento dei residui per singola amministrazione dopo aver realizzato una operazione di trasparenza attraverso la ricognizione del debito esistente certo, liquido ed esigibile,

dall'allentamento del Patto di stabilità (almeno per gli enti virtuosi), ad accordi con i fornitori per il pagamento programmato degli arretrati. Le azioni più rapide da intraprendere riguardano peraltro sia il ripianamento di situazioni particolarmente complesse (il caso dei ritardi nella sanità e in alcune Regioni), che dipendono essenzialmente dalle politiche di contenimento della spesa e del deficit e dai "Piani di rientro" concordati tra Stato e Regioni, sia la necessità di intraprendere una decisa riforma sul piano normativo e organizzativo: si va dal rapido recepimento della Direttiva europea, alla semplificazione delle procedure amministrative e di spesa, all'introduzione della fatturazione elettronica, alla maggiore responsabilizzazione della dirigenza, da valutare sulla base di indicatori di *performance* e prevedendo efficaci sanzioni.

L'analisi svolta sui ritardi dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche pone in evidenza che siamo di fronte a una problematica complessa, sulla quale incidono diversi fattori che, se presenti simultaneamente (carenze di risorse e vincoli del Patto di stabilità, necessità di fronteggiare le misure di contenimento del deficit, inefficienza delle strutture, procedure di spesa caratterizzate da eccessiva burocrazia, mancato controllo sui costi, scarso ricorso alla tecnologia e alle innovazioni come la fatturazione elettronica, inefficienze del sistema dei pagamenti, non adeguata responsabilizzazione della dirigenza ecc.), sono in grado di determinare slittamenti anche sostenuti dei tempi di pagamento.

E' possibile desumere, dalle esperienze concrete, alcune indicazioni, che possano consentire al sistema Italia di approssimare, in un arco ragionevole di tempo, la situazione di normalità nella gestione dei pagamenti della pubblica amministrazione che diventerà obbligatoria quando sarà recepita la nuova Direttiva europea in materia.

Sotto il profilo gestionale le innovazioni normative recenti e le esperienze analizzate suggerirebbero due tipologie di intervento, strutturalmente antitetiche, ferma restando la premessa generale per affrontare il problema, che sta nel superamento della logica basata sul vincolo ai pagamenti per esigenze di cassa:

a) l'intervento finanziario,

b) la soluzione organizzativa.

L'intervento finanziario da solo non porta molto lontano poiché deresponsabilizza gli amministratori, rinvia il problema del pagamento, produce oneri ulteriori per la pubblica amministrazione (a vantaggio di banche e intermediari finanziari). Non può, ovviamente, essere del tutto esclusa ma, come si è cercato di argomentare, sarebbe da coordinare con le altre iniziative e si dovrebbe inserire in un contesto di scelte equilibrate ed efficaci.

La soluzione organizzativa è la via maestra: molto difficile da implementare nel sistema italiano, centrato sul controllo formale e preventivo, è tuttavia indispensabile per recuperare efficienza nella PA. L'esperienza concreta dimostra che anche nelle situazioni peggiori, come nel caso del Lazio, si possono ottenere buoni risultati; inoltre, si potrebbe guardare con maggiore attenzione all'esperienza della Regione Lombardia.

Una situazione intermedia è quella di utilizzare proficuamente la Cassa Depositi e Prestiti e gli intermediari finanziari per avviare lo smaltimento del debito arretrato. A tale scopo, l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) ha introdotto una rilevante novità, disponendo che le Regioni e gli Enti locali, sono obbligati (in precedenza erano facoltizzati) a certificare, nel rispetto del Patto di stabilità interno, se il credito è certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. E' previsto un potere sostitutivo della Ragioneria territoriale dello Stato che può, ove del caso, nominare un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente locale. La certificazione non può essere rilasciata dagli Enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Un decreto ministeriale, da emanarsi entro 90 giorni, dovrà disciplinare le modalità di attuazione di queste disposizioni. Gli Enti locali potranno prevedere, nelle convenzioni di tesoreria, l'obbligo per il tesoriere di accettare, su istanza del creditore, crediti *pro soluto* certificati sulla base della nuova disciplina.

Infine, per non allentare lo sforzo amministrativo e l'*accountability*, occorrerebbe evitare l'eccessivo ricorso a soluzioni flessibili e a compensazioni.

5.2.2. Lo Sportello Unico per le attività produttive

Negli ultimi venti anni, la semplificazione amministrativa è divenuta una costante nella discussione parlamentare e altrettanto intensa è stata la produzione normativa. Tanto più se la semplificazione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento della qualità della regolazione vengono considerate come condizioni primarie per accrescere la competitività del Paese, nonché le condizioni di partenza su cui confrontarsi con i *partner* europei.

Dall'ultima indagine condotta dall'ANCI-Cittalia[5] nel 2008, che ha interessato i comuni con più di 10.000 abitanti distribuiti su tutto il territorio nazionale, emerge che le Amministrazioni comunali negli ultimi 10 anni hanno concentrato le loro azioni sulle leve gestionali e sull'informatizzazione dei processi di lavoro, quasi ovunque interessati da cambiamenti che hanno permesso di migliorare le *performance* organizzative.

Dai dati emerge che la quasi totalità delle amministrazioni coinvolte nell'indagine può contare su un livello elevato di informatizzazione delle procedure, in quanto il 98% dei Comuni possiede una qualche forma di protocollo informatico, oltre ad aver impiantato sistemi di controllo di gestione integrati e utilizza la posta elettronica certificata.

Con il nuovo regolamento, dettato dal d.P.R. 160/10, l'approccio "informatico" del Comune è destinato a modificarsi radicalmente, in quanto la norma prevede l'esclusività della modalità telematica quale mezzo di comunicazione e trasmissione di tutti i dati inerenti le pratiche SUAP: i Comuni necessitano di una radicale revisione del funzionamento del *back office*.

[5]La fondazione "Cittalia - Centro europeo di studi e ricerche per i comuni e le città" è la struttura dell'Anci dedicata agli studi e alle ricerche.

La dotazione minima comunale prevede - oltre alla posta elettronica certificata e al protocollo informatico – la firma digitale e la disponibilità di un sito *internet*.

D'altro canto il *front office* interattivo offerto alle imprese deve essere in grado di fornire alcuni servizi minimi: presenza di informazioni e modulistica; banca dati dei procedimenti; visualizzazione *on line* della pratica; inoltro telematico dell'istanza e sistema di pagamento *on line* con oneri associati.

Ancor oggi, accanto ai principali indicatori che dimostrano una diffusione ormai generalizzata di alcune dotazioni abilitanti (banda larga, sito web, protocollo informatico - almeno per quello che riguarda il nucleo minimo -, PEC), vi sono indicatori che registrano un relativo ritardo, come la firma digitale e la connessione dei Comuni alle reti della PA. I dati dell'Osservatorio Piattaforme, che rappresenta un'iniziativa per il monitoraggio territoriale dell'innovazione dei servizi, elaborati da Between S.p.A.[6], precedenti all'entrata in vigore del d.P.R. 160/10, rilevano che a fronte del 90% dei Comuni che hanno istituito il protocollo informatico, soltanto il 52% ha istituito la firma digitate e il 64% la posta elettronica certificata.

L'opera di riforma, avviata prima dall'articolo 38 del DL n.112, convertito con legge n.133 del 6 agosto 2008, e poi dal DPR n.160 del 7 settembre 2010, in coerenza con il solco tracciato dalla Direttiva UE sui Servizi, pone obiettivi ambiziosi di massima semplificazione del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione disegnando un Sportello che, oltre a essere deputato alla fornitura di tutte le informazioni relative agli adempimenti legati all'esercizio della quasi totalità delle attività d'impresa, sia anche e soprattutto operativo, cioè sia in grado di offrire concretamente lo svolgimento dell'adempimento individuato. Inoltre, con l'introduzione della procedura esclusivamente informatizzata tra tutti i soggetti coinvolti nel procedimento si è posta in capo al SUAP la capacità di coordinare tutte le autorità competenti coinvolte nell'avvio dell'attività d'impresa anche dal punto di

[6] Società che offre servizi specialistici di consulenza strategica e tecnologica nel settore dell'*Information & Communication Technology* (ICT), con una particolare focalizzazione nei settori delle telecomunicazioni e della sicurezza.

vista del miglior utilizzo delle tecnologie informatiche. Se, dunque, il cambiamento sembra ben delineato sulla carta, altrettanto non si può dire dell'interpretazione che ne danno le migliaia di Enti locali e di autorità competenti che per oltre un decennio hanno sperimentato uno Sportello che nel territorio si era dato compiti e modalità operative molto eterogenee e quasi mai tanto ampie quanto quelle delineate nella riforma. Per questa ragione, sarebbe indispensabile che tutti i soggetti avessero chiaro il punto di partenza e di arrivo della riforma stessa. In effetti, anche il legislatore sembra di questo avviso, infatti, sia l'articolo 38 del DL n.112, convertito con legge n.133 del 6 agosto 2008, che il DPR n.160 del 7 settembre 2010 avevano previsto che fosse predisposto un piano di formazione dei dipendenti pubblici mirato a diffondere sul territorio nazionale "la capacità delle amministrazioni pubbliche di assicurare sempre e tempestivamente l'esercizio del diritto di iniziativa economica di cui alla riforma"; purtroppo, tale previsione è rimasta soltanto sulla carta, costituendo una mancanza critica che anche in un periodo di scarsità delle risorse andrebbe al più presto colmata. In ogni caso, non basta "fare semplice" e dunque informatizzare i documenti da presentare per accelerare le singole fasi del procedimento, ma occorre agire, da un lato, su alcune disposizioni normative di carattere nazionale e regionale e, dall'altro, adottare un sistema di *governance* perfetto per coordinare gli Enti terzi (autorità competenti) coinvolti in un'ottica di riduzione degli atti autorizzatori e certezza dei tempi di conclusione del procedimento.

Se così si può dire, siamo al vero "*start up*" dello sportello unico in Italia, secondo il nuovo regolamento.

I risultati finora conseguiti sono buoni anche se non ancora all'altezza delle aspettative maturate. Questo perché:

- andrebbe fatto uno sforzo concreto nella preparazione professionale del personale dello sportello comunale e, più in generale, delle amministrazioni (autorità competenti) che hanno un ruolo correlato all'esercizio dell'attività d'impresa;
- le criticità sollevate in merito all'integrazione dei *back office* dei Comuni rimane un vero ostacolo alla semplificazione e quindi alla accelerazione delle procedure;

- il rapporto con gli Enti terzi (autorità competenti) non è ancora perfezionato ed è carente nella disciplina autorizzatoria.

Se è vero che dopo anni di prove di partenza siamo arrivati alla vera competizione, è necessario che il SUAP comunale trovi la piena legittimazione quale strumento per lo sviluppo economico del territorio. Il procedimento unico per la realizzazione e la trasformazione di una impresa è il principale mezzo, di cui il D.P.R. n. 447/1998 prima e il D.P.R. 160/2010, poi, dotano il Comune per consentirgli di ottenere quella efficienza amministrativa che le imprese invocano.

La realizzazione di un efficiente sistema amministrativo, per quanto fondamentale, non basta a rendere "attraente" il proprio territorio, dunque, occorre anche una maggiore concertazione tra gli interventi che dipendono dalla volontà e dalle capacità degli amministratori e dei funzionari registi dello sviluppo di promozione delle politiche economiche locali - strutturate e non occasionali - e il sistema delle imprese presenti sul territorio.

6. Organizzazione dei lavori ed avvertenze

Le procedure adottate dal CNEL sono imperniate sulla competenza del *Comitato per l'attuazione dell'articolo 9, legge 4 marzo 2009,n.15*, presieduto dai Vicepresidenti Bernabò Bocca e Salvatore Bosco; relatore è stato nominato il Consigliere Manin Carabba.

Il Comitato ha approvato un documento recante le *Linee di indirizzo* per la costruzione della Relazione annuale 2011 nella seduta del 15 febbraio di quest'anno.

Il documento di indirizzo reca direttive di metodo e di contenuto e contiene la scelta della analisi speciali da svolgere; ad esso si sono attenuti il relatore e il gruppo interistituzionale.

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 è stato coordinato dal relatore e da Stefano Lo Faso; la segreteria tecnica del Comitato e del Gruppo di lavoro è stata curata da Maurizio Potente. Gli indirizzi generali del lavoro di analisi ed elaborazione dei testi sono stati seguiti, sulla base del documento approvato dal Comitato, dai Consiglieri Michele Gentile (*tutor* per la Parte generale statistico-economica), Antonio Zucaro (Trasparenza), Giorgio Alessandrini (Sanità), Amedeo Croce (Previdenza), Paola Manacorda (Servizi alla persona), Napoleone Guido, Delio Napoleone (Sportelli unici), Alberto Tripi, Dario Visconti, Antonio Zucaro (Tempi e procedure di pagamenti delle PA).

Sono ancora in una fase non matura per redigere un rapporto le analisi, già avviate, concernenti la amministrazione del Fisco (*tutor* Maria Teresa Salvemini) e la amministrazione della Giustizia (*tutor* Marcello Tocco).

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. Per la cooperazione col CIVIT è stata importante la presenza di Filippo Patroni Griffi come *discussant* nel capitolo sulla "Trasparenza".

Il contributo di singoli esperti ha avuto per oggetto le diverse parti della Relazione: Parte generale statistico economica (Raffaele Malizia), Trasparenza (Filippo Patroni Griffi, Andrea Tardiola), Sanità (Carla Collicelli), Previdenza (Marco Zanotelli), Assistenza (Antonello Scialdone), Pagamenti della PA (Pasquale Ferro e Marcello Degni), Sportelli unici (Stefano Campioni e Mario Altavilla).

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.

In particolare, hanno partecipato, in qualità di discussant: Efisio Espa ed Ermanno Granelli (Parte generale); Alessando Ghirardini e Roberta Crialesi (Sanità); Giancarlo Morcaldo e Piero Tommasino (Previdenza); Roberto Marino e Paolo Onelli (Servizi alla persona).

Si sono tenuti seminari con esperti e con le parti sociali: Parte generale statistico-economica (13 settembre); *Welfare* (21 settembre); Servizi alle imprese (28 settembre); Trasparenza (16 settembre).

Componenti del Comitato per l'attuazione dell'art.9 della legge 15/2009

Presidenti: Bernabò BOCCA e Salvatore BOSCO

Parte Sociale rappresentata	Componente
CISL	Giorgio ALESSANDRINI
UGL	Serafino CABRAS
Confservizi	Giancarlo CREMONESI
UIL	Amedeo CROCE
AGCI	Giuseppe DI GIUGNO
CSE	Fulvio FERRAZANO
CGIL	Michele GENTILE
Confcommercio	Napoleone GUIDO
CUB	Pierpaolo LEONARDI
Esperto designato dal Presidente della Repubblica	Giorgio MACCIOTTA
Esperto designato dal Presidente della Repubblica	Paola MANACORDA
Confindustria	Delio NAPOLEONE
Esperto designato dal Presidente della Repubblica	Edoardo PATRIARCA
CONFSAL	Fedele RICCIATO
Confindustria	Alberto TRIPI
Confartigianato	Dario VISCONTI
CIDA	Antonio ZUCARO

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

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

Istituzione	**Componenti**
Corte dei Conti	Sonia MARTELLI
	Francesco PETRONIO
ISTAT	Manlio CALZARONI
	Roberta CRIALESI
	Saverio GAZZELLONI
Ragioneria Generale dello Stato	Giuseppe CERASOLI
	Guido NANNARIELLO
BANCA D'ITALIA	Sandro MOMIGLIANO
INPS	Filippo MAZZOTTI
	Stefano PATRIARCA
	Marco ZANOTELLI
SSPA	Efisio ESPA
	Sandro MAMELI
SSEF	Maria Teresa FIOCCA
	Valentina LOSTORTO
	Francesco TOMASONE
ANCI	Lamberto BACCINI
	Stefano CAMPIONI
	Alessandro GARGANI
UPI	Gaetano PALOMBELLI
Conferenza presidenti Regione e Province autonome	Maria BUONO
	Maristella VICINI
Conferenza presidenti assemblee legislative Reg. e Prov. Auton.	Paolo PIETRANGELO
UNIONCAMERE	Ferindo PALOMBELLA
	Pierluigi SODINI
DigitPA	Francesco BELTRAME
CIVIT	Antonio MARTONE
Università / Istituti di ricerca privati	**Componenti**
LUISS	Franco FONTANA
CENSIS	Carla COLLICELLI
CERGAS	Elio BORGONOVI
IRS	Bruno DENTE
Facoltà Scienze Politiche TO	Luigi BOBBIO
Facoltà Scienze Statistiche PD	Ugo TRIVELLATO
Facoltà Economia "Marco Biagi" MO	Eugenio CAPERCHIONE

Hanno contribuito:

Corte dei Conti: Carlo CHIAPPINELLI, Giovanni COPPOLA, Ermanno GRANELLI, Giuseppe MEZZAPESA; *ISTAT:* Alessandra BURGIO, Graziella CORRADINI, Stefano COSTA, Rita DE CARLI, Michele MAROTTA; Roberto MONDUCCI, Corrado PEPERONE, Alessandro SOLIPACA; *Ragioneria Generale dello Stato*: Arcangelo CANITANO, Arcangelo CONTARINI; *Banca d'Italia*: Magda BIANCO, Francesco BRIPI, Daniele FRANCO, Giuliana PALUMBO, Marzia ROMANELLI, Pietro TOMMASINO, Roberta ZIZZA; *CIVIT:* Luca CELLESI, Elisabetta MIDENA, Stefano SANTOLI; *COVIP*: Giancarlo MORCALDO; *DigitPA*: Maria Pia GIOVANNINI, Enrica MASSELLA DUCCI TERI; *INPS:* Gino FORNARI UNGHERI; *Conferenza Presidenti Regioni e Province Autonome*: Davide ANTICO, Anna BANCHERO, Loredana CARFAGNA, Stefano MARSON, Roberto NEPONUCEMO, Stefano RECCHI, Andrea TRAMARIN; *ANCI:* Antonio DI BARI; *Dipartimento per la Funzione Pubblica*: Pia MARCONI, Silvia PAPARO; *Ministero del Lavoro e Politiche Sociali:* Cinzia ALITTO, Paolo ONELLI; *Ministero Salute:* Alessandro GHIRARDINI, Filippo PALUMBO, Saturnino SASSONE, Cristina TAMBURINI; *Dipartimento semplificazione normativa:* Gabriele DA RIN, Isabella SALZA; *Dipartimento Politiche per la Famiglia*: Roberto MARINO; SISTAN: Nereo ZAMARO; *Consigliera Nazionale di Parità:* Alessandra SERVIDORI; *Università Milano Bicocca*: Marco FATTORE; *Università Statale Milano:* Gloria REGONINI; *LUISS*: Antonio LASPINA; *Università Tor Vergata*: Maurizio DECASTRI, Marco MENEGUZZO, Debora TOMASI; *Università Bocconi:* Fabrizio PEZZANI; *Università La Sapienza*: Michele RAITANO; *FORUM PA*: Carlo MOCHI SISMONDI; *CGIL:* Stefano DANERI; *UGL*: Marina PORRO; *Confindustria:* Ennio LUCARELLI, Luigi PERISSICH; *ASSIFACT*: Luigi MACCHIOLA; *CIA*: Giuseppe ALAGIA, Massimo BAGNOLI; *ASTRID:* Michele MORCIANO, *Federsolidarietà*: Emilio EMMOLO; *ACLI*: Lidia BORZI'; *Legacoop Sociali*: Eleonora VANNI; *Tavolo TAISS*: Giuseppe GHERARDELLI.

Si ringraziano inoltre, per il contributo alle sessioni preliminari di approfondimento sulla Giustizia:

Ministero della Giustizia: Fabio BARTOLOMEO, Calogero CASESA, Carolina FONTECCHIA, Angelo GIORGIANNI; *OIV - Ministero della Giustizia:* Angelo GARGANI; *Magistratura Democratica*: Luigi MARINI; *già Corte d'Appello di Roma:* Stefano RACHELI.

Si ringraziano inoltre, per il contributo alle sessioni preliminari di approfondimento sul Fisco:

Agenzia delle Entrate: Attilio BEFERA, Marco DI CAPUA; *Ministero Economia e Finanze:* Fabrizia LAPECORELLA, Tiziana GIUSEPPINI, Patrizia NARDI , Paolo PUGLISI; *Banca d'Italia*: Daniele FRANCO.

SEZIONE I

Parte Generale

1.1. SISTEMA INFORMATIVO INTEGRATO SULLE PRESTAZIONI FINALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE A CITTADINI E IMPRESE

1. L'organizzazione delle informazioni per la misura dei servizi pubblici

In questo documento viene sviluppata una riflessione in termini fondamentalmente di architettura concettuale, del *framework* in cui sistematizzare le informazioni statistiche, esistenti o da implementare, per la misura dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche, delle forme organizzative e dei processi posti in essere per la loro produzione e offerta, dei risultati che essi sono in grado di generare e della soddisfazione che ne deriva per gli utenti. Tale quadro è funzionale all'organizzazione di un sistema informativo complesso, capace potenzialmente di includere tutte le informazioni necessarie alla valutazione della multiforme attività dell'Amministrazione pubblica. Tuttavia, quando ci si addentra nell'esame dei contenuti, ci si concentra prevalentemente sulle funzioni di base, quelle che attengono alla gestione e sviluppo dell'ambiente istituzionale, delle regole e del funzionamento della macchina amministrativa.

In base a una definizione sufficientemente condivisa a livello di teoria economica[7], il contenuto reale di un servizio è definito sulla base delle modificazioni che esso, a seguito della sua fruizione, determina nel soggetto acquirente, controparte della transazione che ha dato luogo allo scambio di valore (denaro contro prestazione), in termini in particolare di miglioramento o peggioramento delle condizioni dell'utente prima e dopo la transazione. Un servizio è un bene intangibile, la cui funzione si esaurisce nell'atto stesso del suo consumo: è del tutto irrilevante, sotto il profilo definitorio, se il servizio sia prodotto da un soggetto di natura pubblica o di natura privata. E' però importante una tale distinzione sotto il profilo delle forme organizzative e dei criteri di responsabilità manageriale che le due modalità di produzione comportano. La modalità rientrante nella sfera privata risponde a

[7] Nel par 6.16 del SNA 2008 si afferma: ***Services are the result of a production activity that changes the conditions of the consuming units, or facilitates the exchange of products or financial assets.*** *These types of service may be described as change effecting services and margin services respectively. Change-effecting services are outputs produced to order and typically consist of changes in the conditions of the consuming units realized by the activities of producers at the demand of the consumers. Change-effecting services are not separate entities over which ownership rights can be established. They cannot be traded separately from their production. By the time their production is completed, they must have been provided to the consumers.*

parametri di mercato, in cui l'apprezzamento e la valorizzazione del servizio da parte degli utenti (i consumatori) sono espressi attraverso i prezzi relativi: in un mercato concorrenziale, le forme più inefficienti di organizzazione della produzione tendono a scomparire per effetto della fissazione del prezzo a livelli che – a parità di contenuto quali-quantitativo del servizio offerto – premiano in termini di profitti le imprese più efficienti e puniscono quelle meno efficienti. Diverso, naturalmente, è il caso reale in cui le forme di libera concorrenza perfetta sono di fatto inesistenti e si ragiona, semmai, sul diverso grado di protezionismo (forme monopolistiche o di monopsonio, politiche di discriminazione di prezzo, barriere di tipo localizzativo, economie e diseconomie esterne ecc.), a volte di privilegio (rendite di posizione, prassi e norme di tipo protezionistico anche a livello di singole categorie di produttori), che fanno sì che imprese anche con livelli di efficienza molto diversi, all'interno del medesimo settore, possano convivere e sopravvivere, anche a lungo, senza uscire dal mercato, scaricando sul consumatore l'inefficienza media del sistema. Nel caso dei servizi pubblici, le forme di erogazione e i parametri di riferimento per i produttori degli stessi sono altri. L'assenza di prezzi economicamente significativi, con i quali definire il valore dei servizi e in base ai quali il consumatore e il produttore prendono le loro decisioni in merito alle quantità (e qualità) dei servizi domandati e offerti, determina l'esigenza di affrontare le problematiche della misurazione in modo affatto diverso. Resta vero che i servizi sono prodotti attraverso la combinazione dei fattori della produzione, ma questa combinazione viene decisa non in funzione del livello dei profitti generati bensì, teoricamente, sulla base dell'utilità sociale che scaturisce dall'offerta dei servizi agli utenti o alla collettività nel suo insieme. Resta anche veroche quanto maggiore è il prodotto realizzato - a parità di risorse impiegate (e prelevate) e considerata data (comunque esogena) la capacità della pubblica Amministrazione di decidere ex-ante circa l'allocazione ottimale delle risorse fra diversi obiettivi produttivi in funzione del conseguimento di quello di massima utilità sociale - tanto maggiore è l'utilità (il valore, il prodotto netto) generato. In altri termini, resta vero che è possibile misurare

produttività, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica anche in presenza di servizi offerti gratuitamente o in modo semi-gratuito alle altre unità istituzionali presenti nel sistema: in particolare, si può procedere alla misurazione sia in termini assoluti, ma soprattutto in termini comparativi, confrontare in una data unità di tempo le *performance* fra produttori di uno stesso servizio (ad esempio amministrazioni comunali) o confrontare in tempi successivi il valore reale del servizio offerto da uno stesso produttore (una singola Amministrazione). E ciò può essere esteso concettualmente a livello macro, ovvero considerando l'operatore pubblico in aggregato o nelle sue articolazioni compartimentali. L'assenza del prezzo (comunque un indicatore, per quanto spurio, del valore del servizio e, quindi, del suo contenuto di qualità) rende le cose più difficili nell'individuazione dei metodi di misurazione statisticamente più efficienti, ma difficoltà non significa impossibilità. In definitiva, la difficoltà ultima consiste nella frequente indisponibilità di informazioni di dettaglio utili allo scopo.

Detto ciò, l'approccio comparativo è quello che può dare frutti concreti: ripeto, comparazione nello spazio (Italia verso altri Paesi, Regioni verso Italia e fra di loro, circoscrizioni di livello territoriale più ristretto fra di loro) e nel tempo: fra un anno e l'altro, fra un periodo di tempo e l'altro.

In questo senso, data questa chiave privilegiata di analisi, per un esercizio di misurazione dello stato e dell'evoluzione delle caratteristiche strutturali delle amministrazioni pubbliche e dei servizi che esse sono in grado di offrire, è quasi naturale prendere le mosse dall'esame di quanto offre la statistica su un piano di comparazione internazionale. E' quindi naturale partire dal corpus di informazioni e dalla loro sistematizzazione sul piano concettuale, proposti dall'OCSE, attraverso un prodotto di recente diffusione ma ormai già ben noto agli specialisti della materia: "*Government at a Glance*".

E' altrettanto naturale che in questo esercizio si debba fare riferimento a quanto, a livello nazionale, si sta portando avanti attraverso iniziative volte a dar seguito alle disposizione normative:in particolare, da un lato, la Legge 244 del 2007,dove si legge *"il programma statistico nazionale comprende un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici"*[8] e, dall'altro lato, la legge 42/2009 e la legge 196/2009 che dispongono la creazione di Banche Dati unitarie rispettivamente per le amministrazioni locali ai fini del federalismo fiscale e per tutta la PA per le finalità indicate dalla legge 196.

Il prossimo paragrafo è dedicato alla definizione del campo di osservazione: la rigorosa delimitazione del quadro settoriale delle unità istituzionali, cui vanno riferite le statistiche che si vogliono utilizzare per la misurazione delle performance e sviluppare nel prossimo futuro, è un passaggio obbligato e di assoluta priorità. Infatti, nessun tipo di comparazione, intertemporale e spaziale, inter e infra nazionale potrebbe essere condotta se il campo di osservazione non fosse ben definito, monitorato nella sua evoluzione in funzione delle modificazioni di carattere economico intervenute e nella loro pronta assunzione ai fini dell'osservanza dei criteri di classificazione adottati.

Nel paragrafo successivo si farà riferimento al primo dei due piani sopra menzionati come strategici, quello della dimensione internazionale, che a mio giudizio deve fungere da guida per la definizione dell'architettura concettuale cui far riferimento per la classificazione, ricerca, utilizzo e analisi delle statistiche necessarie per dare una rappresentazione coerente e misurabile, nel tempo e nello spazio, della "funzione di governo": i servizi generali di Amministrazione pubblica, secondo la terminologia COFOG, all'interno dei quali si possono ricomprendere tutte le azioni, passate e presenti, che influiscono sulle condizioni di contesto, in cui operano le

[8] A tal fine, l'Istat ha promosso diverse iniziative fra cui la più rilevante consiste nell'avvio del progetto di Portale statistico della PA, le cui caratteristiche e linee di sviluppo sono illustrate nell'appendice 4.

Amministrazioni pubbliche. Non si tratteranno, quindi, gli aspetti attinenti alla misurazione e alla valutazione di tutte le altre branche di attività che vedono impegnata l'Amministrazione pubblica nella produzione di servizi, sostanzialmente quelli di tipo individuale o semi-pubblico che caratterizzano i sistemi di *welfare* dell'Europa occidentale e, in particolare, del nostro Paese.

Nell'ultimo paragrafo, si discuterà delle problematiche attuative di quanto disposto dalla Legge 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), la quale richiede che, all'interno del Programma statistico nazionale -che non è solo un documento di natura tecnico/statistica ma che determina in chiave strategica la partecipazione attiva degli enti interessati, indipendentemente dalla loro natura giuridica, alle attività di rilevazione, di elaborazione e di diffusione statistica- sia istituita una specifica sezione destinata a raccogliere un insieme complesso di statistiche relativamente alle istituzioni pubbliche e alle imprese da esse controllate.

> "Tale sezione è finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti di cui al primo periodo, nonché ai beni e servizi prodotti e ai relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. Il programma statistico nazionale comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione (articolo 3, comma 72)".

Sia il riferimento ai confronti internazionali, sia quello relativo alle rilevazioni di dati sulla soddisfazione per le attività e i servizi resi da amministrazioni e società pubbliche, fa ritenere che la norma non limiti il quadro delle rilevazioni di interesse a quelle di natura economica in senso stretto, ma lo estenda fino a comprendere studi, ricerche e rilevazioni statistiche sulle *politiche pubbliche*, *le quali possono anche includere*

le politiche di razionalizzazione della struttura e dell'offerta amministrata dalle singole istituzioni.

2. Campo di osservazione

Riguardo alle unità statistiche - di analisi e/o di rilevazione - ,in capo alle quali procedere alla misurazione dei fenomeni, si ritiene che il *core* del sistema, il nucleo centrale a cui agganciare – modularmente - l'insieme delle statistiche debba essere rappresentato dal settore istituzionale Amministrazioni pubbliche S13, così come definito dal sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC95. Come si vedrà, specie con riferimento al piano di analisi definito dalla legge 244/2007, altrettanto importanti sono le estensioni previste dal *Government Finance Statistics Manual (GFS)* del Fondo Monetario internazionale, in cui è definito il c.d. Settore pubblico come aggregazione delle Amministrazioni pubbliche e delle imprese da esse controllate. Infine, un'ulteriore estensione può essere rappresentata dall'integrazione del Settore pubblico con le unità produttive di servizi di pubblica utilità, costituite in forma di società private o in forma di istituzioni private senza scopo di lucro.

Si ritiene che il riferimento a tali definizioni settoriali risponda adeguatamente allo spirito della norma nazionale più sopra citata, sia riguardo all'esigenza di costruzione di sistemi di informazioni sulle caratteristiche strutturali delle unità - ivi comprese le partizioni organizzative interne o le unità di attività economica locale -, i servizi prodotti, i costi sostenuti e i risultati conseguiti, sia riguardo alla comparazione delle unità e delle variabili in ambito nazionale e internazionale.

La distinzione in macrosettori è utile non solo perché consente lo sviluppo modulare del sistema informativo, e quindi rende possibili avanzamenti a velocità variabile in ciascun settore, ma anche perché permette di rendere disponibili e aggregare fra loro statistiche per differenti finalità strategiche.

2.1. Le Pubbliche amministrazioni nel Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95)

Il SEC95, e allo stesso modo la nuova versione del SEC attualmente in corso di implementazione, definisce il settore delle amministrazioni pubbliche come l'insieme delle unità istituzionali (cfr. par. 2.68.):

> *"che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o (…) la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".*

L'ISTAT, in ottemperanza alle disposizioni di cui alla legge 30 dicembre 2004, n. 311, procede annualmente all'aggiornamento della lista delle unità istituzionali che devono essere classificate nel settore S13 e ne cura la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Anche la distinzione in sottosettori prevista dal SEC può essere integralmente recepita, essendo essa fondata su un duplice approccio: territoriale (attraverso cui, in relazione all'ampiezza del raggio di azione, le unità sono classificate nelle amministrazioni centrali oppure in quelle locali) e funzionale (attribuzione delle unità al sottosettore degli enti di previdenza). Le ulteriori suddivisioni interne operate ISTATdall'ISTAT, in sede di costruzione dei conti nazionali, che sono evidenziate in forma aggregata nello schema seguente, derivano da tale tripartizione principale e sono parimenti coerenti con le esigenze classificatorie che promanano dalla norma. di cui alla finanziaria per il 2008 ai fini della realizzazione della sezione dedicata del PSN.

Pertanto, l'intero settore delle amministrazioni pubbliche può essere segmentato nei seguenti sottosettori:

Amministrazione centrale

Amministrazione statale

Altri enti dell'Amministrazione centrale

Amministrazione locale

Amministrazioni regionali

Amministrazioni provinciali

Amministrazioni comunali

Enti sanitari locali

Altri enti dell'Amministrazione locale

Enti di previdenza

Per ciascuno di essi, l'ISTAT provvede a compilare, secondo la metodologia SEC, specifici conti non finanziari annuali aggiornati a tutto l'anno precedente quello della loro pubblicazione.

Le unità istituzionali facenti parte del settore sono scomponibili in unità organizzative interne e, unicamente con riferimento all'attività di produzione di servizi, in unità di attività economicasecondo la classificazione NACE / ATECO.

2.2 Effetti del controllo sull' estensione del settore pubblico

Il *Government Finance Statistics Manual* (*GFS*) del FMI (cfr. paragrafi 2.59 – 2.62) e il nuovo *System of National Accounts* del 2008 (cfr. il par. 22.15) definiscono il settore pubblico come l'insieme delle amministrazioni pubbliche e delle imprese, finanziarie

e non finanziarie, da esse controllate. Il concetto di controllo, cui fare riferimento, può essere oggetto di interpretazioni diverse a seconda delle finalità conoscitive. Tuttavia, il SNA (e il SEC) hanno stabilito regole definitorie abbastanza precise. Esse possono essere integralmente adottate ai fini della costruzione del modulo informativo in oggetto.

Le imprese sotto controllo pubblico possono comprendere sia quelle finanziarie (ivi inclusa la Banca centrale), sia quelle non finanziarie produttrici di beni e servizi per il mercato. In tale contesto, assume grande rilevanza il criterio di identificazione della natura *market* o non *market* della produzione delle unità di attività economica e delle unità istituzionali cui esse afferiscono. Di nuovo, la procedura da seguire per classificare le unità è dettata dalle norme comunitarie, per cui è a queste che bisogna far riferimento[9]. Su questo punto potrebbero intervenire modifiche in sede di revisione del SEC che entreranno in vigore a partire dal 2014. Esse potranno essere immediatamente recepite ai fini della definizione del settore delle amministrazioni pubbliche, per cui si avranno riflessi uguali e contrari sulla definizione del settore delle imprese a controllo pubblico.

Il motivo per cui il GFS raccomanda di procedere alla costruzione di statistiche finanziarie e non finanziarie sul *Public Sector* consiste nel fatto che, attraverso la considerazione dell'attività di tutte le unità che rientrano in tale settore, è possibile avere una rappresentazione più ampia, e a volte più significativa, dell'effettivo intervento sull'economia operato dalle amministrazioni pubbliche e degli effetti delle politiche poste in essere[10].

[9] Oltre al SEC95 – in particolare par. 3.27 – assumono rilievo le disposizioni interpretative del Manual on Government Deficit and Debt curato da Eurostat.

10 Nel par. 2.59 del GFS Manual si afferma quanto segue: " *(…) public corporations may carry out government operations at the behest of the government units that own them. Such activity can take place in a variety of forms. Most directly, a public corporation can engage in specific transactions to carry out a government operation, such as lending to particular parties at a lower-than-market interest rate or selling electric power to selected customers at reduced rates. More generally, however, a public corporation can carry out fiscal policy by employing more staff than required, purchasing extra inputs, paying above-market prices for inputs, or selling a large share of its output for prices that are less than what the market price would be if only private producers were involved*."

Tali finalità, pertanto, sono analoghe a quelle che hanno ispirato la norma sul PSN (comma 72, art. 3 legge 244/07) che, per l'appunto, sottolinea l'esigenza di fare riferimento non solo alle amministrazioni pubbliche, ma anche all'insieme delle società pubbliche o controllate da istituzioni pubbliche. Il motivo consiste proprio nella possibilità di rappresentare in modo più pregnante l'attività dell'operatore pubblico che può veicolare gli interventi decisi per finalità di interesse pubblico attraverso l'azione di entità controllate, senza quindi dover necessariamente realizzare interventi diretti.

Spesso una società pubblica è destinataria di affidamenti mediante contratti di servizio da parte delle amministrazioni pubbliche controllanti. Attraverso di esse si realizza buona parte del processo di esternalizzazione (*outsourcing*) che molte amministrazioni, in particolare locali, tendono a porre in essere in sostituzione delle tradizionali forme di gestione in economia dei servizi.

A fronte di tale realtà, assume rilievo crescente l'esigenza, riaffermata dal disegno di legge delega sul codice delle autonomie, di procedere a una rappresentazione integrata dell'azione dell'operatore pubblico, in particolare in sede locale, attraverso la costruzione di conti economici consolidati fra ente locale ed enti e società controllate.

2.3 Le unità che producono servizi di pubblica utilità

L'ulteriore estensione ipotizzata ai fini della definizione del campo di osservazione delle statistiche da includere nella sezione dedicata del PSN consiste nel considerare tutte quelle entità (imprese, istituzioni sociali private) che non ricadono sotto il controllo pubblico ma, cionondimeno, producono servizi di pubblica utilità in quanto

affidatarie degli stessi da parte di una Amministrazione pubblica[11]. In questo caso i confini si fanno più sfumati, nel senso che più difficile è tracciare la linea sopra la quale le unità operano in quanto affidatarie e sotto la quale producono invece beni e servizi in maniera indipendente. Infatti, uno stesso *output* potrebbe essere offerto in parte su commessa e in parte su domanda diretta da parte dell'utenza indipendentemente dall'esistenza di un rapporto di committenza o di concessione con la pubblica Amministrazione.

E' chiaro, quindi, che maggiori difficoltà insorgono per identificare correttamente le variabili rilevanti e per identificare le stesse unità cui esse vanno riferite. E', tuttavia, un passaggio che va attentamente studiato per riempire di contenuto effettivo la risposta alla richiesta del legislatore riguardo la disponibilità di informazioni sui servizi pubblici, le modalità di erogazione, la soddisfazione e la qualità percepita dai cittadini e dalle imprese.

Le tre definizioni qui richiamate, che vanno da quella base del SEC a quelle più ampie cui, in successione, si è fatto riferimento in scala di ampiezza crescente, sono da considerare come riferimenti validi per una sistematizzazione concettuale delle statistiche in un'ottica di creazione di un sistema informativo modulare. In questa sede si farà riferimento, nei paragrafi che seguono, alla definizione di amministrazioni pubbliche accolta dal SEC e dal *System of National Accounts*: essa rappresenta il *core* del sistema informativo e, quindi, la base da cui partire per ogni possibile ulteriore sviluppo.

3. Il quadro concettuale per la sistematizzazione delle statistiche: la dimensione internazionale.

[11] Tale più esteso settore corrisponde a quello denominato "*Public Domain*" nella proposta avanzata dall'Ocse ai fini della pubblicazione "*Government at a Glance*".

Come indicato nella premessa al volume del 2009 – la sua prima *release* – *Government at a Glance* offre una possibilità inedita di comparazione di dati a livello internazionale ai fini della conoscenza del funzionamento della pubblica Amministrazione, fornendo indicatori che descrivono le istituzioni, le strutture e gli *input*, nonché le pratiche di gestione pubblica prevalenti nei Paesi OCSE.

La pubblicazione esamina anche gli aspetti della *governance* attinenti alla capacità della pubblica Amministrazione di gestire gli effetti di lungo periodo della recente crisi, mettendo in evidenza le problematiche che i governi devono affrontare per assicurare ulteriori miglioramenti nelle pratiche di *governance* pubblica.

L'attuale fase del ciclo economico nell'area occidentale è certamente meno drammatica di quella sperimentata due anni fa, ma è ancora contrassegnata da persistenti segnali di incertezza e potenziali criticità, con una sostanziale difficoltà a ritrovare le coordinate di un sentiero di crescita durevole. Al tempo stesso, cresce la percezione della necessità di dare adeguate risposte ai grandi problemi strutturali, che sempre più si intrecciano inesorabilmente con quelli di una crescita equilibrata: il cambiamento climatico, l'inquinamento e la congestione dei centri urbani, la povertà, l'invecchiamento della popolazione, l'immigrazione e una moltitudine di altri problemi di lungo periodo. La definizione e l'attivazione di interventi in questo campo poggiano le proprie basi sulla capacità della pubblica Amministrazione di servire il pubblico interesse e di rafforzare i presupposti per il corretto funzionamento dei mercati. L'ampliamento dello spettro degli indicatori per la misurazione della crescita (del progresso), che è al centro della più recente riflessione sviluppatasi attorno alle problematiche del Benessere Equo e Sostenibile, che hanno visto nel Rapporto Stiglitz il momento di massima espressione scientifico-istituzionale, è un chiaro segnale dello spazio che questi temi hanno conquistato nell'opinione pubblica e, di conseguenza, nella capacità di orientamento delle politiche pubbliche.

Per ampliare la comprensione delle modalità con cui le amministrazioni pubbliche possono assicurare l'efficacia delle politiche pubbliche e selezionare quelle più appropriate, è necessario disporre di un *set* di informazioni ben organizzate, raccordabili funzionalmente in un quadro concettuale coerente. L'approccio seguito in *Government at a Glance*, che qui si propone di assumere, consiste nell'analisi e nel confronto delle risorse impiegate, degli *output* e delle *performance* delle amministrazioni lungo un'ampia gamma di aree di *policy*, concentrando l'attenzione sugli aspetti "di contesto", quelli che presiedono al funzionamento stesso della macchina amministrativa e all'esecuzione degli interventi che rendono l'ambiente favorevole alla efficiente realizzazione delle politiche settoriali.

Vengono, pertanto, considerati indicatori relativi a diversi procedimenti di gestione pubblicaquali la regolamentazione, le politiche di bilancio e le procedure di appalto, tre settori cruciali nel processo di consolidamento fiscale e di riforma dei meccanismi di mercato. Dal lavoro di ricognizione svolto dall'OCSE, risulta che la percentuale di Paesi che identifica la trasparenza quale valore centrale è quasi raddoppiata nel corso del passato decennio, fino a raggiungere il 90%. L'efficienza è arrivata a essere considerata prioritaria nell'80% dei casi. L'*outsourcing* ha dimostrato di essere una pratica sempre più comune nei Paesi OCSE, con il 43% del valore di beni e servizi pubblici affidato in appalto al settore privato.

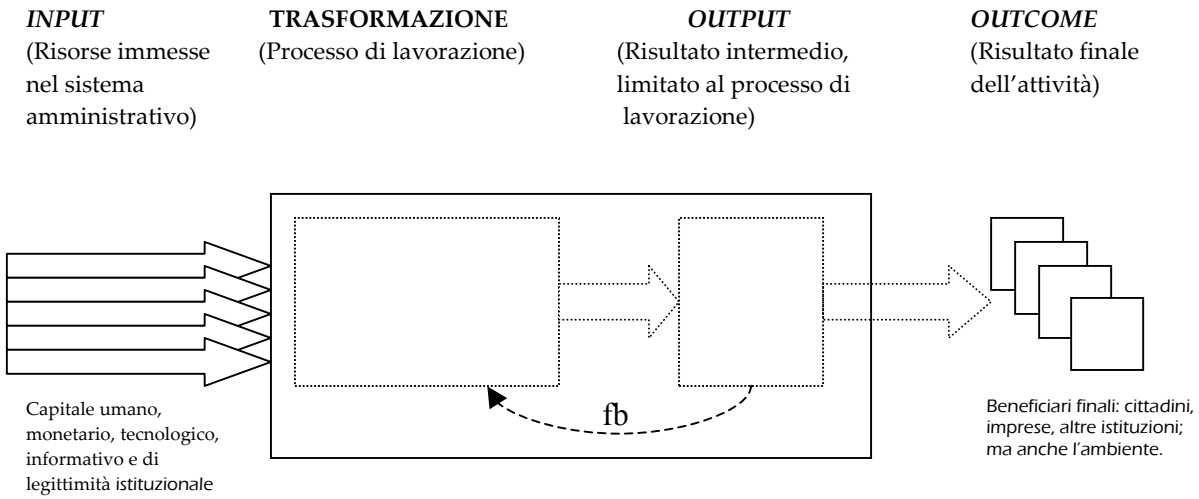
L'obiettivo di lungo periodo degli indicatori presentati in *Government at a Glance* consiste nel sostenere i Paesi nei seguenti ambiti:

- avere piena consapevolezza delle proprie prassi amministrative e collocarle in un quadro di pratiche e approcci multiforme, in cui innestare analisi di tipo comparativo;
- parametrare e valutare i propri risultati attraverso il confronto internazionale;
- apprendere dall'esperienza di altri Paesi.

E' esattamente l'obiettivo che qui si propone e che si ritiene debba essere posto al centro dello sforzo di sistematizzazione concettuale, prima, e di raccolta e classificazione delle informazioni statistiche rilevanti, poi che qui si propone.

Le componenti e i processi fondamentali del sistema amministrativo possono essere rappresentati schematicamente nel modo seguente:

Schema 1: Modello *input*-trasformazione-*output* e *outcome* del sistema amministrativo



Lo schema considera:

1) che lo sviluppo dell'attività amministrativa dipende dalla disponibilità di risorse (tra le quali le principali hanno a che fare con le dotazioni di risorse umane, monetarie, strumentali, di *know-how* e informative, ma anche di tempo),
2) che le risorse, attraverso la loro organizzazione operativa, generano valore aggiunto che viene incorporato nell'*output* (servizio), che, a sua volta, si riflette in uno o più risultati programmati e, in larga misura, simili nel tempo.

Tale esito, poi, generalmente concorre, non sempre in modo prevedibile, al perseguimento di un obiettivo ulteriore, il cui raggiungimento dipende solo in parte dalle attività svolte nella singola Amministrazione, o esclusivamente svolte in un'Amministrazione pubblica, ma che tuttavia è l'obiettivo finale (o il valore ultimo),

per il raggiungimento del quale anche le amministrazioni pubbliche sono state mobilitate.

L'attività delle amministrazioni può essere misurata in molti modi diversi. La schematizzazione del modello *input*-trasformazione-*output* del processo amministrativo può essere utilizzata anche a fini euristici e, infatti, consente di dare alle nozioni di efficienza e di efficacia un aggancio fattuale che chiarisce il tipo di misurazione potenzialmente necessaria per produrre statistiche accurate e pertinenti. Dunque, si può stabilire che la misurazione potrebbe, ad esempio, essere indirizzata a fornire informazioni:

1) sui presupposti dell'azione amministrativa, per quanto è stato definito in sede normativa (*domanda istituzionalizzata*) o, nei casi in cui rileva, per quanto si può definire in base alle esigenze emergenti nel contesto territoriale di riferimento (*domanda rilevata*[12]), quindi sull'ampiezza e l'intensità della domanda di interventi amministrativi;
2) sull'attività interna delle amministrazioni, misurabile in termini di *quantità di ore di lavoro e di quantità di ore di utilizzo di una o più tecnologie* (con i relativi equivalenti monetari), di cui le amministrazioni di servono per svolgere una specifica funzione e per produrre i singoli risultati attesi (*output*);
3) sugli effetti dell'attività amministrativa, ovvero sul grado di raggiungimento degli obiettivi previsti, aspetti che di solito sono utilizzati per rappresentare *la qualità dell'azione amministrativa*. La misurazione degli effetti può essere svolta sulla base di informazioni:

[12] Analisi particolarmente utile nel caso in cui il contesto sia molto eterogeneo e possa risultare opportuno finalizzare in modo più selettivo (non grossolano) e più efficacemente (secondo dotazioni finanziarie sostenibili) l'azione amministrativa, sia che essa sia focalizzata in ambito locale, sia che essa abbia una pertinenza generale.

3.1) sulla *performance* amministrativa[13], di solito rilevando dati di fonte amministrativa (in senso stretto, cioè che dipendono dalle modalità seguite, all'interno di ciascuna Amministrazione, per il disegno e l'attuazione dei processi di servizio o dei cicli di prodotto, di cui ciascuna è responsabile) o

3.2) sugli *outcome* dell'azione amministrativa, utilizzando anche informazioni rilevate presso gli utilizzatori, diretti o potenziali, dei servizi e degli interventi amministrativi.

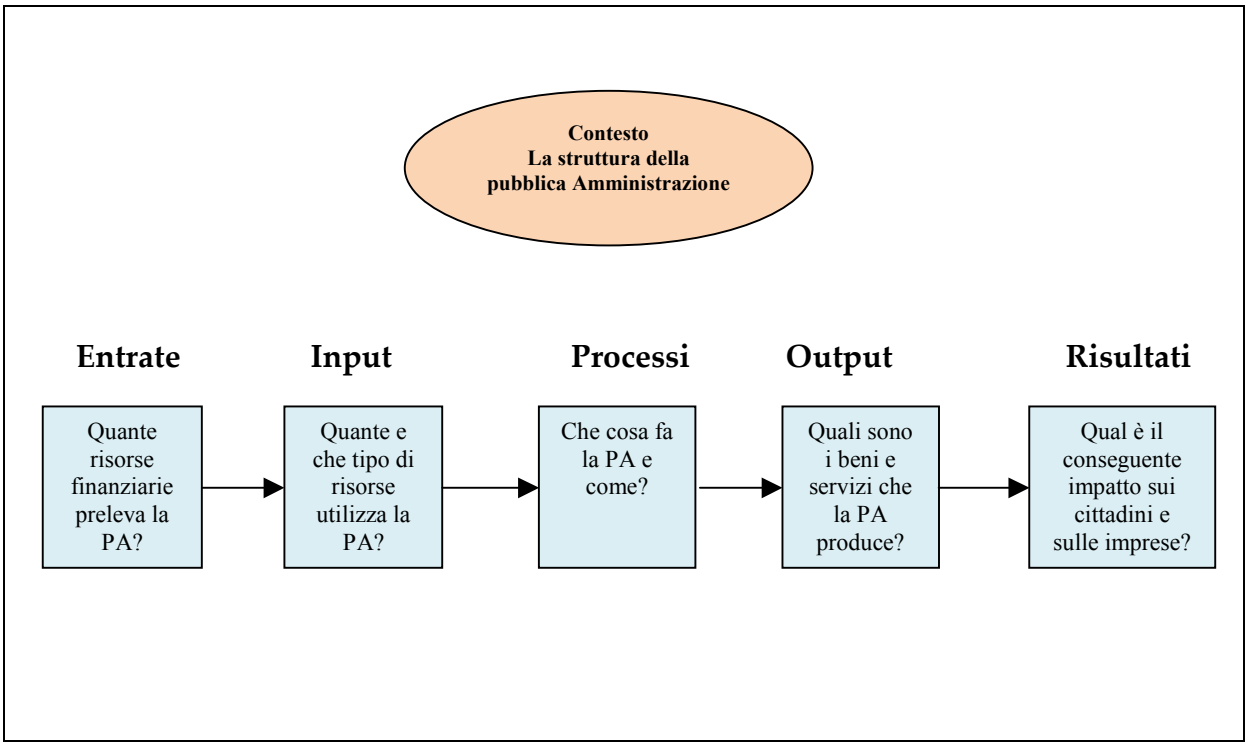
Così, nel primo tipo di analisi, si potrà distinguere tra a) *valore assoluto* conseguito [performance effettiva dell'attività svolta] e b) *valore relativo o appropriatezza* [ottenuto dividendo, per ciascuna attività espletata, il valore assoluto conseguito per il valore atteso (domanda istituzionalizzata), o per il valore richiesto (domanda rilevata)]. Nel secondo caso, invece, possono essere rilevate informazioni che, a seconda dei casi, misurino il livello di soddisfazione (percepita) dai cittadini o da imprenditori, professionisti, operatori interessati ai servizi resi da un'Amministrazione pubblica (o da un'impresa sotto controllo pubblico), o anche il livello (assoluto e/o relativo) dei costi sostenuti per fruire dei servizi offerti dalle stesse. Analoghe misurazioni possono riguardare la durata del processo amministrativo, il grado di accessibilità, e così via. Queste misurazioni possono essere svincolate o essere collegate a uno standard. Lo standard stesso può essere noto al pubblico (come ad esempio capita nei casi in cui le amministrazioni si siano dotate di carte dei servizi).

4) sull'efficienza delle amministrazioni, mettendo in relazione dati del secondo tipo (risorse utilizzate) e del terzo tipo (*output*, servizio reso) appena citati, sempre che siano dati comparabili, tra più amministrazioni/funzioni e più momenti.

[13] In alcuni casi la misurazione può interessare non la *performance* organizzativa, ma la capacità organizzativa, utile per verificare l'appropriatezza dei processi di servizio rispetto ai fruitori delle attività amministrative svolte, siano essi i cittadini, o le imprese, siano essi altre amministrazioni pubbliche. Informazioni di questa natura, definendo un possibile fabbisogno di rafforzamento delle capacità operative interne, potrebbero essere utilizzate anche al fine di migliorare la stessa capacità strategica delle organizzazioni pubbliche.

Come detto in precedenza, l'approccio che può essere applicato alla singola Amministrazione (o unità organizzativa) può essere concettualmente traslato su un piano macro (l'intera Amministrazione pubblica o partizioni omogenee di questa). Una schematizzazione del tutto analoga a quella ora proposta viene utilizzata dall'OCSE per la sistematizzazione e articolazione del *corpus* delle statistiche e delle analisi condotte a partire dagli indicatori da queste derivati. Lo schema di *Government at a Glance* è il seguente:

Schema 2 - Quadro di riferimento per la comprensione e la misurazione delle attività pubbliche



Fonte: Hatry (1999), Pollitt e Bouckaert (2004) e W.K. Kellogg Foundation (2004).

Nella sua prima edizione *Government at a Glance* contiene quattro dei sei tipi di indicatori identificati nel quadro di riferimento: entrate, *input*, processi e contesto.

1) Entrate

Livello e struttura delle entrate indicano le modalità con cui i costi delle attività pubbliche passate, presenti e future sono condivisi all'interno della società. La struttura delle entrate ha molto a che fare con questioni di equità, da un lato, e di efficienza, dall'altro. Da questo punto di vista si può parlare di qualità delle entrate in rapporto alla loro configurazione, funzionale o meno a promuovere lo sviluppo economico e sociale e garantirne la sostenibilità.

2) Input

Gli indicatori di *input* sono di natura diversificata, includendo i dati sulla spesa pubblica (un *input,* in senso molto lato, rappresentando i mezzi finanziari impiegati per raggiungere i fini prefissati), sui costi di produzione, sull'occupazione e sulla sua composizione. Questi dati permettono ai paesi di mettere a confronto la quota di risorse economiche destinate alla produzione dei diversi beni e servizi, nonché le differenze nel *mix* di *input* utilizzati nella produzione; ad esempio, il lavoro costituisce un *input* fondamentale nel processo di produzione della pubblica Amministrazione e le caratteristiche dei lavoratori pubblici possono incidere sulla produttività della pubblica Amministrazione e sulla sua capacità di erogare beni e servizi. Le pubbliche amministrazioni, inoltre, appaltano in misura crescente all'esterno la produzione di beni e servizi, sebbene il coinvolgimento degli enti privati nelle attività pubbliche differisca considerevolmente tra i vari paesi.

3) Processi

Gli indicatori di processo descrivono il modo in cui le pubbliche amministrazioni attuano le loro *policy* e sono incentrati sulle pratiche di gestione pubblica che influenzano gli *output* e i risultati. Le informazioni su processi quali la gestione delle risorse umane, il bilancio, la gestione della regolamentazione, l'integrità, l'*e-government* e la trasparenza della pubblica Amministrazione possono permettere ai paesi di esaminare gli effetti delle riforme e di individuare nuove strategie per migliorare la produttività. Ad esempio, aumentare il potere e la responsabilità dei dirigenti di assumere, licenziare e promuovere il personale può aumentare la flessibilità della pubblica Amministrazione nel rispondere ai cambiamenti,

consentendo ai dirigenti di avvalersi di personale con le giuste competenze. Allo stesso modo, l'utilizzo di stime di spesa pluriennali nella costruzione dei bilanci può migliorare la disciplina fiscale e contribuire a garantire che le risorse pubbliche siano distribuite con produttività ed efficienza. L'adozione di sistemi per valutare l'impatto della regolamentazione sulle imprese e sui cittadini può contribuire ad assicurare che essa raggiunga gli obiettivi che le pubbliche amministrazioni si prefiggono. Inoltre, procedure di appalto trasparenti e competitive possono ridurre l'incidenza della corruzione, aumentare le risorse dedicate alla produzione di beni e servizi e migliorare la fiducia dei cittadini nella pubblica Amministrazione. In modo analogo, l'impiego di Internet e di altre tecnologie di comunicazione per la fornitura di informazioni e di servizi pubblici (quali i versamenti delle imposte o i rinnovi dei passaporti) possono sia ridurre i costi che far risparmiare tempo ai cittadini e alle imprese, accrescendo l'efficienza e la produttività di sistema.

4) Informazioni di contesto

Nella comparazione internazionale, le informazioni di contesto descrivono alcune caratteristiche chiave delle strutture politiche e amministrative di ciascun Paese utili per collocare gli interventi e gli indicatori all'interno di uno specifico contesto e, quindi, per comprendere meglio le differenze tra paesi, individuare quelli con strutture simili e ottenere elementi di comparazione più idonei per il *benchmarking*. Analogamente, a livello nazionale, le informazioni di contesto hanno valore soprattutto quando vi sono differenziali significativi che influiscono sulla capacità di intervento delle amministrazioni (ad es. Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario).

Il suggerimento che si ritiene opportuno dare per orientare le attività di organizzazione delle statistiche e della conseguente analisi sull'operato della Amministrazione pubblica in termini di *governance*, trasparenza, utilizzo di forme di *e-procurement* efficienti, in genere di produzione e gestione dei servizi generali , di cui fanno parte anche quelli di gestione delle entrate e del debito pubblico, è proprio

quello di seguire per quanto possibile la struttura e la filosofia di *Government at a Glance*. Si tratta, in sostanza, di dar corpo a un sistema informativo che sia saldamente agganciato alle informazioni disponibili a livello internazionale per avere la possibilità di studiare la PA del nostro Paese attraverso il metodo del *benchmarking*. Naturalmente, mentre i dati sugli altri paesi sono un vincolo esogeno, quelli dell'Italia no, nel senso che possono essere effettuati approfondimenti e *focus* specifici sulle materie già oggetto di attenzione da parte dell'OCSE, oppure si possono esplorare altre materie di particolare interesse per il nostro Paese: ad esempio un tema molto sensibile, strategico, è quello delle pratiche di pagamento utilizzate e dei riflessi che i ritardi nell'onorare le obbligazioni assunte da parte della PA determinano sui fornitori e il tessuto produttivo (e finanziario) nel suo insieme.

I Capitoli in cui è articolato *Government at a Glance* possono essere presi a riferimento per strutturare il sistema informativo nazionale oggetto di discussione nell'ambito del progetto CNEL:

a) economia e finanza pubblica, fra cui rientrano: l'analisi del livello e della struttura delle entrate delle Amministrazioni pubbliche, la descrizione degli ambiti di attività in cui i paesi spendono tali risorse, il deficit, la struttura del patrimonio e il debito pubblico;
b) analisi della sostenibilità fiscale e della *leadership*, ad esempio con riferimento ai processi, sottostanti la produzione pubblica, di gestione strategica delle risorse umane;
c) rappresentazione delle dimensioni e delle caratteristiche della forza lavoro nel settore pubblico, tema connesso alle decisioni della pubblica Amministrazione relativamente a chi sia responsabile della fornitura di beni e servizi pubblici e a come questi vengano forniti;
d) analisi delle retribuzioni pubbliche e del costo del lavoro;
e) identificazione delle pratiche di gestione delle risorse umane;

f) analisi delle pratiche di compilazione del bilancio preventivo, in grado di influenzare le decisioni sulla quantità di entrate da riscuotere e la dimensione e direzione della spesa pubblica;
g) analisi della legislazione che gli Stati hanno promulgato, nonché delle istituzioni a cui hanno dato vita per garantire ai cittadini la trasparenza del loro operato e analisi del livello di sviluppo dei servizi di *e-government*;
h) analisi delle pratiche seguite per il *public procurement*, le caratteristiche del mercato e *l'e-procurement*; analisi delle misure prese dalle pubbliche amministrazioni per promuovere l'integrità e impedire la corruzione, temi che assumono un'importanza ancora maggiore nei paesi che hanno dato in appalto al settore privato la produzione di una parte consistente di beni e servizi. L'OCSE ha, inoltre, sviluppato una *check list* più dettagliata per la diagnosi delle varie componenti del sistema di integrità; si tratta di uno strumento pratico per aiutare i decisori politici e i *manager* pubblici a rivedere e aggiornare le soluzioni esistenti di gestione dell'integrità;
i) analisi della qualità del processo di riforma della regolamentazione nei diversi paesi, ponendo l'attenzione sull'utilizzo di buone pratiche;
j) analisi delle modalità di fornitura dei servizi pubblici, ad esempio per conoscere in modo più dettagliato come e se la PA produce direttamente beni e servizi, oppure se incarica degli enti privati non *profit* o commerciali a produrli e fornirli ai cittadini per suo conto;
k) analisi delle *performance* in alcuni settori in termini di *output* generati e benefici/risultati ottenuti.

Con riferimento agli indicatori di cui al punto h), un tema di particolare rilievo per il nostro Paese è quello degli appalti pubblici. Essi, infatti, costituiscono una modalità di gestione che si presta, nella generalità dei Paesi OCSE, a essere facile veicolo di sprechi, frodi e corruzione a causa del volume delle operazioni, degli interessi finanziari in gioco e della stretta interazione tra settore pubblico e privato.

Come emerge dall'analisi esposta in *Government at a Glance*, prima della crisi, gli appalti erano considerati l'attività pubblica più vulnerabile e a rischio di tangenti. Dal momento che i governi erogano milioni di dollari in più per stimolare la domanda, è necessario prestare particolare attenzione ai rischi di frode e corruzione nella concorrenza per gli appalti.

Fra le condizioni di contesto da assicurare in modo continuativo, a sostegno delle buone pratiche volte alla massimizzazione dell'efficienza dell'azione pubblica e alla progressiva riduzione dei costi, assume rilievo inderogabile la stabilità economico finanziaria di lungo periodo.

La sostenibilità di bilancio comprende una valutazione di quattro dimensioni:

- *la solvibilità: la capacità del governo di finanziare le passività e le obbligazioni future, reali o presunte;*
- *una crescita economica stabile: la capacità del governo di sostenere la crescita economica nel lungo periodo;*
- *la stabilità fiscale: l'abilità di un governo di finanziare le obbligazioni future senza aumentare l'onere fiscale;*
- *l'equità intergenerazionale: la capacità del governo di offrire vantaggi finanziari netti alle generazioni future che non siano minori dei vantaggi netti offerti alle generazioni attuali.*

La sostenibilità fiscale è pertanto un concetto per valutare le implicazioni sociali, politiche e finanziarie degli interventi attuali e futuri[14]*. (…). Infatti, una pubblica Amministrazione responsabile…lavora per l'interesse comune e guarda al medio e lungo periodo per assicurare che le generazioni future non siano penalizzate*[15]*.*

[14] Government at a Glance, 2009, pag. 27.

[15] Ibidem, pag. 34.

Gli indicatori che, con riferimento a ciascuna delle categorie di temi sopra richiamate, l'OCSE ha quantificato e incluso nella base dati, sono i seguenti[16]:

PUBLIC FINANCE AND ECONOMICS
1. General government revenues
2. Structure of general government revenues
3. Revenue structure by level of government
4. General government expenditures
5. Structure of general government expenditures (by COFOG function)
6. Expenditures structure by level of government
7. General government expenditures by type
8. Production costs in general government
9. General government investment
10. Final consumption expenditures by government and households
11. Size of general government financial assets and liabilities
12. Government deficits/surpluses
13. Government debt
14. Special Feature: Governments' role in promoting R&D

STRATEGIC FORESIGHT AND LEADERSHIP
15. Fiscal sustainability
16. Strategic human resources management
17. Senior civil service
18. Political influence in senior staffing
19. Strategic decision making: Ministerial advisors
20. E-government strategies

EMPLOYMENT IN GENERAL GOVERNMENT AND PUBLIC CORPORATIONS
21. Employment in general government and public corporations
22. General government employment across levels of government
23. Ageing central government workforce
24. Special feature: Public workforce restructuring

COMPENSATION IN SELECTED PUBLIC SECTOR OCCUPATIONS
25. Teachers' salaries
26. Doctors' and nurses' salaries
27. Compensation of senior management in central government
28. Compensation of middle management in central government
29. Compensation of professionals in central government
30. *Compensation of administrative/secretarial staff in central government*

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT PRACTICES
31. Delegation in human resources management
32. Staff performance management

[16] In appendice sono riportate le informazioni contenute nella banca dati OCSE per ciascuno dei temi di analisi qui indicati.

33. Industrial relations in central government
34. Working conditions in central government

TRANSPARENCY IN GOVERNANCE

35. Legislative capacity to ensure transparency in the budget process
36. Scope of freedom of information laws
37. Ease of filing a request for public information
38. Proactive disclosure of information
39. Conflict-of-interest disclosure by top decision makers

PUBLIC PROCUREMENT

40. Size of public procurement market
41. Transparency in public procurement
42. E-procurement
43. Special Feature: Green procurement

REGULATORY GOVERNANCE

44. Regulatory institutional frameworks and oversight
45. Improving the transparency of regulations
46. Preparing for effective compliance and enforcement of regulations
47. Evaluating regulatory performance

WAYS OF DELIVERING PUBLIC SERVICES

48. Government outsourcing
49. Uptake of e-government services
50. Special Feature: Partnering with citizens in service delivery

GOVERNMENT PERFORMANCE: POLICY OUTPUTS AND OUTCOMES IN SELECTED SECTORS

51. Greater fairness through selected government policies
52. Equity in access to education
53. Education outputs
54. Education outcomes
55. Equity in access to health care
56. Health outputs and output-based efficiency measures
57. Health outcomes and expenditures
58. Efficiency of tax administrations

Si tratta, in tutta evidenza, di un insieme ponderoso e complesso di indicatori, se si pensa che essi sono definiti e quantificati per ciascuno dei Paesi OCSE (34). Una integrazione certamente utile può essere effettuata con indicatori e dati, in parte sovrapponibili in parte aggiuntivi, messi a punto dalla Commissione europea per l'implementazione della banca dati per la misura della qualità della finanza pubblica (cfr. box seguente)

Box 1 - La banca dati europea sulla qualità della finanza pubblica

La banca dati sviluppata dalla Commissione europea sugli indicatori di misura della qualità della finanza pubblica (QPF) nei paesi europei fornisce un insieme di informazioni strutturate in cinque dimensioni di analisi principali. Essa è stata realizzata (ed è in corso di sviluppo) a seguito del mandato conferito dall'ECOFIN (9 ottobre 2007) a "migliorare le analisi, la metodologia e la misura della QPF". La struttura concettuale della banca dati riflette quella multi-dimensionale della QPF proposta dal Gruppo di lavoro sulla qualità della finanza pubblica istituito in seno al Comitato di politica economica dell'ECOFIN.

Attraverso gli indicatori contenuti nella banca dati è possibile effettuare un'analisi sistematica, anche in termini comparativi, sulla qualità della finanza pubblica nei paesi europei e valutarne i nessi causali con lo sviluppo economico. La lista degli indicatori definiti nel gruppo di lavoro copre le cinque principali dimensioni in cui la qualità della finanza pubblica può essere declinata. A partire dai singoli indicatori elementari il GdL ha proposto l'elaborazione di indicatori sintetici per ciascun dominio. .

La qualità è definita in termini di capacità di stimolare la crescita economica di lungo periodo.

Pertanto, la QPF va oltre i requisiti di equilibrio della posizione finanziaria e di sostenibilità del debito pubblico per comprendere anche la composizione, l'efficienza e l'efficacia della spesa, la struttura e l'efficienza del sistema fiscale, l'operatività di regole, istituzioni e procedure fiscali *(fiscal governance).*

Le cinque dimensioni considerate e le aree settoriali per ciascuna delle quali le informazioni sono organizzate nella banca dati sono le seguenti:

1. *SIZE OF GOVERNMENTS*

2. *FISCAL POSITION AND SUSTAINABILITY*

2.1. *FISCAL POSITION*

2.2. *PUBLIC DEBT*

2.3. *SUSTAINABILITY*

3. *COMPOSITION, EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS OF EXPENDITURE*

3.1. *COMPOSITION OF EXPENDITURE*

3.2. *EDUCATION*

3.2.1 Education expenditure

3.2.2 Other education inputs

3.2.3 Education outputs and outcomes

3.2.4 Education expenditure efficiency

3.3. HEALTH

3.3.1 Health expenditure

3.3.2 Other health inputs

3.3.3 Health outputs and outcomes

3.3.4 Health expenditure efficiency

3.4. *RESEARCH AND DEVELOPMENT* 3.4.1 R&D expenditure 3.4.2 Other R&D inputs 3.4.3 R&D outputs and outcomes 3.5. *PUBLIC INFRASTRUCTURE* 3.5.1 Public infrastructure expenditure 3.5.3 Public infrastructure outputs and outcomes 3.6. *PUBLIC ORDER AND SAFETY* 3.6.1 Public order and safety expenditure 3.6.2 Public order and safety education inputs 3.6.3 Public order and safety outputs and outcomes 3.7. *GENERAL PUBLIC SERVICES* 3.7.1 General public services expenditure 3.7.3 General public services outputs and outcomes
4. *STRUCTURE AND EFFICIENCY OF REVENUE SYSTEMS* 4.1. *TOTAL REVENUE AND TAX STRUCTURE* *4.2. DIRECT TAXES* 4.3. *INDIRECT TAXES* *4.4. SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS* 4.5. *TAX ADMINISTRATION* ***5. FISCAL GOVERNANCE*** 5.1. *NUMERICAL FISCAL RULES* 5.2. *MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORKS* 5.3. *BUDGETARY PROCEDURES* 5.4. *TRANSPARENCY* 5.5. *OTHER QUALITY OF GOVERNANCE INDICATORS*

Come si può notare, la banca dati europea sulla qualità della finanza pubblica comprende temi in gran parte scandagliati anche in *Government at a Glance*: può però costituire una fonte di ulteriore approfondimento di alcuni di essi con riferimento ai Paesi dell'Unione europea. E' possibile, quindi, rafforzare ulteriormente il contenuto informativo della dimensione internazionale nell'ottica di sostenere l'analisi di *benchmarking*.

Il passaggio successivo è, quindi, quello di procedere alla costruzione di un apparato analitico centrato sulla dimensione nazionale e coerentemente innestato sul primo: operazione complessa ma possibile, in quanto gli indicatori definiti per la

comparazione internazionale mantengono intatta la loro validità sul piano nazionale e sub-nazionale. Non solo: da un lato, essi possono essere ulteriormente affinati (un esempio per tutti: l'analisi del personale può essere fatta per qualifica e per titolo di studio) e, dall'altro lato, possono riguardare altre tematiche ugualmente importanti (già in precedenza si è richiamata l'attenzione sul tema del *lag* temporale intercorrente fra la fornitura di beni e servizi e il pagamento degli stessi da parte delle Amministrazioni pubbliche acquirenti presso i fornitori privati).

Inoltre, tali indicatori, come si è appena detto ulteriormente arricchiti, possono in molti casi essere calcolati per livello di governo e/o riferiti alle singole amministrazioni. E' un'opera che solo raramente può contare su statistiche già disponibili, per cui devono essere progettate azioni per la loro rilevazione e per l'utilizzo delle pertinenti informazioni contenute nei giacimenti di dati amministrativi detenuti dalle amministrazioni stesse.
Si tratta di un compito certamente non banale, così come non banale è stato quello che l'OCSE ha realizzato in questi anni.

E' un compito che a livello nazionale potrebbe istituzionalmente essere assolto dal CNEL, in quanto organo a rilevanza costituzionale e, come tale, *super partes*, attraverso una azione di coordinamento dell'apporto di analisi, studio e informazione che le diverse istituzioni competenti in materia potrebbero essere chiamate a fornire. L'obiettivo dovrebbe essere, in sintesi, quello della costruzione di un sistema informativo composito di tipo federato, generato dall'interconnessione fra più sistemi attualmente in fase di sviluppo – in particolare da parte dell'ISTAT e da parte della Ragioneria Generale dello Stato – e ricondotti a logica unitaria attraverso l'aggancio a una matrice di riferimento ispirata a quella OCSE. Lo sviluppo di un tale sistema deve prevedere un arco di tempo adeguato (almeno biennale) e la necessaria gradualità, che però può essere praticata con rilasci per *step* successivi, secondo un approccio modulare. Infatti, come detto all'inizio, gli indicatori e le analisi che

rientrano nel solco tracciato da *Government at a Glance* sono solo parte di un insieme prospetticamente ben più ampio, che dovrà riguardare la complessiva attività delle Amministrazioni pubbliche, cioè i processi, i servizi e i risultati attinenti agli svariati ambiti di intervento delle politiche pubbliche.

A livello nazionale, si è già ricordato che a sostenere l'azione per uno sviluppo di questa natura è intervenuta, fra l'altro, la legge 244/2007, che ha disposto una specifica integrazione al dlgs. 322/89, istitutivo del Sistema statistico nazionale. Nel paragrafo che segue ne vengono discussi alcuni aspetti, ancora una volta in termini concettuali e organizzativi.

4. Costruire il sistema informativo statistico integrato sulle Amministrazioni pubbliche: la dimensione nazionale[17].

Da un punto di vista concettuale, si ritiene necessario che il sistema delle informazioni da costruire a livello nazionale - sia in termini di approfondimento ed estensione degli indicatori definiti su scala internazionale, sia in termini di articolazione territoriale (certamente regionale ma in molti casi anche sub-regionale) - debba essere distinto in tre sottoinsiemi principali da tenere sempre presenti ai fini di una ordinata organizzazione dei dati e delle connesse analisi:

I) rappresentazione dell'evoluzione delle caratteristiche strutturali proprie dei domini su cui più direttamente possono incidere le politiche (stato di salute della popolazione, livello dell'istruzione, distribuzione del reddito e della ricchezza, cultura, ambiente ecc.): questa dimensione è evidentemente di livello macro ma può essere declinata territorialmente;

[17] Questo paragrafo fa largo uso di riflessioni già sviluppate in Raffaele MALIZIA e Nereo ZAMARO, "Le statistiche sulle amministrazioni pubbliche. Fabbisogno informativo ufficiale e prospettive di sviluppo", Istat, mimeo, giugno 2009.

II) misura dell'efficienza / produttività con la quale le amministrazioni pubbliche e le entità da esse controllate effettuano la produzione dei servizi offerti: questa dimensione può essere sia di livello macro, sia di livello micro, poiché può riguardare la PA nel suo insieme e macro-comparti della stessa, oppure riferirsi a singole unità produttive (unità di attività economica locale, unità organizzative);

III) misura dell'efficacia delle singole, specifiche politiche: prevalentemente si tratta di un livello meso, che concerne cioè l'azione di una o più istituzioni (ad es. uno o più ministeri) volta alla realizzazione di una politica a essa/e assegnata e alla quale concorrono le diverse partizioni organizzative interne coinvolte (per lo Stato il riferimento è ai piani per la realizzazione dei quali sono allocate le risorse in sede di formazione ed esecuzione del bilancio);

IV) una quarta dimensione, da associare però trasversalmente ai diversi livelli (macro, meso, micro), a seconda dell'ampiezza del bacino di riferimento, riguarda la misura della soddisfazione dell'utenza, in cui possono rientrare evidenze sia sulla percezione della qualità dei servizi, sia sugli oneri implicati dalla burocrazia e dalla regolamentazione (in particolare per le imprese).

Le dimensioni ora ricordate devono essere tenute concettualmente distinte perché ciascuna di esse implica soggetti e oggetti della misura (e quindi statistiche) di natura differente. Naturalmente, ciò non esclude che possano esservi – e, anzi, debbano essere assicurate - connessioni, anche molto strette, fra di esse: è il caso, ad esempio, del passaggio dal micro al macro nella misura della produttività.

In coerenza con la distinzione concettuale per domini, il sistema informativo da sviluppare dovrebbe essere concepito per piani (quadri) analitici distinti, con l'ambizione prospettica di procedere progressivamente alla loro interconnessione. Ambizione che consiste nel rendere fruibili – e quindi utili - le informazioni per la singola unità istituzionale (o per l'analista che sulla singola unità debba procedere a misure e valutazioni, ad es. di *performance* o di condizioni strutturali) assicurando la

possibilità di leggere le stesse in un contesto più ampio, a scopo non solo di comparazione, ma anche di aggregazione, per comparto, territorio o azione di intervento multidimensionale (esempio tipico e particolarmente di attualità è quello di una politica del trasporto pubblico o dell'istruzione che coinvolge più livelli di governo: statale, regionale, provinciale e comunale, sino a ricomprendere anche quello europeo).

La categorizzazione che si propone è la seguente:

1) Quadro di riferimento nazionale, in cui le macrovariabili presenti nel quadro di riferimento internazionale, e di cui si è discusso nel paragrafo 3, sono maggiormente dettagliate e ampliate nel numero: ad esempio, se nel quadro internazionale le statistiche sulla spesa pubblica per funzione sono disponibili al primo livello della classificazione COFOG, in quello nazionale possono essere presentate al secondo livello e per sottosettore istituzionale[18]; oppure si potrebbe scendere in profondità sul territorio, presentando dati su base regionale, provinciale, comunale.

2) Quadro informativo riguardante gli *output* prodotti dal settore pubblico, le unità produttive in cui è organizzato il processo (UAEL o unità organizzative e unità istituzionali a cui esse fanno capo), i fattori della produzione impiegati nel processo (lavoro e stock di capitale analizzati per qualifica e caratteristiche tecnologiche). Tale insieme di informazioni deve essere organizzato secondo due finalizzazioni principali:

a) la **dimensione macro**, il cui riferimento primario è il sistema europeo dei conti nazionali e lo SNA (settore S13 e settore pubblico), con i connessi criteri di classificazione delle unità nei settori, nonché di definizione dell'*input* di lavoro,

[18] Nell'Appendice 2 è riportata la classificazione COFOG al II livello e un esempio di informazioni sulla spesa per funzioni e voci economiche per l'Italia riferito all'anno 2009 (fonte ISTAT, Contabilità Nazionale).

dello stock di capitale (e degli ammortamenti) e dell'*output* a prezzi costanti (ai prezzi dell'anno precedente o ai prezzi di un anno assunto come base). L'esperienza avviata dalla contabilità nazionale italiana nella stima degli aggregati in volume e da quella inglese (*Atkinson Report*) rappresentano una traccia significativa cui far riferimento per lo sviluppo strutturato delle statistiche (cfr. box 2);

Box 2 - L'approccio di stima della Contabilità Nazionale italiana e di quella inglese

Negli anni più recenti gli Istituti di statistica italiano e inglese hanno sviluppato metodologie innovative e, conseguentemente, definito sistemi di indicatori di *output* per la stima a livello macroeconomico dei servizi pubblici in volume adottando approcci sostanzialmente analoghi. Essi mirano a rendere i metodi di stima quanto più possibile coerenti con le raccomandazioni definite a livello internazionale, fra cui rientrano quelle della Commissione europea. L'*Atkinson Report* ne illustra le caratteristiche principali, definendo linee di azione che in Italia sono in parte già state seguite e, in parte, sono in corso di sviluppo. Una breve descrizione dell'*Atkinson Report* e delle conseguenze che esso ha avuto sull'organizzazione strutturata delle attività nel ONS inglese può, quindi, essere particolarmente utile. Nel dicembre 2003 l'*Office for National Statistics* (ONS) inglese, su iniziativa del *National Statistician Len Cook*, commissionò a Sir Anthony Atkinson una analisi indipendente finalizzata alla revisione della misura dell'*output* della Pubblica Amministrazione nella Contabilità Nazionale, con lo scopo di migliorare le metodologie di stima dell'*output*, della produttività e dei connessi indici di prezzo. Il Rapporto finale, presentato nel gennaio 2005, definisce una serie di raccomandazioni e propone un piano di miglioramento progressivo dei sistemi di misura in quattro aree principali: sanità, istruzione, ordine pubblico e sicurezza, protezione sociale. Esso stabilisce alcuni principi fondamentali di riferimento, che non possono che essere condivisi:

***Principle* A:** *the measurement of government non-market output should, as far as possible, follow a procedure parallel to that adopted in the national accounts for market output.*

***Principle* B:** *the output of the government sector should in principle be measured in a way that is adjusted for quality, taking account of the attributable incremental contribution of the service to the outcome.*

Principle C: *account should be taken of the complementarity between public and private output, allowing for the increased real value of public services in an economy with rising real GDP.*

***Principle* D:** *formal criteria should be set in place for the extension of direct output measurement to new functions of government. Specifically, the conditions for introducing a new directly measured output indicator should be that (i) it covers adequately the full range of services for that functional area, (ii) it makes appropriate allowance for quality change, (iii) the effects of its introduction have been tested service by service, (iv) the context in which it will be published has been fully assessed, in particular the implied productivity estimate, and (v) there should be provision for regular statistical review.*

***Principle* E:** *measures should cover the whole of the United Kingdom; where systems for public service delivery and/or data collection differ across the different countries of the United Kingdom, it is necessary to reflect this variation in the choice of indicators.*

***Principle* F:** *the measurement of inputs should be as comprehensive as possible, and in particular should include capital services; labour inputs should be compiled using both direct and indirect methods, compared and reconciled.*

A seguito della pubblicazione *dell'Atkinson Report*, l'ONS decise di costituire nel luglio 2005 una struttura tecnico-scientifica autonoma, l'**UK Centre for the Measurement of Government Activity (UKCeMGA)**,per mettere in pratica le raccomandazioni del Rapporto e rafforzare la capacità dell'ONS di produrre autorevoli e coerenti misure dell'output e della produttività della Pubblica Amministrazione, effettuare analisi e pubblicazioni, sviluppare conti satellite

b) la **dimensione micro**, in relazione alla quale devono essere raccolte e organizzate informazioni per singoli servizi – o categorie di servizi – e singole unità (tipicamente di attività economica o organizzative). Per i Comuni e le Province, la fonte di tipo generalizzato (nel senso che, in linea di principio, riguarda in modo uniforme tutte le unità presenti nel sistema) è rappresentata dal certificato di conto consuntivo; essa non entra formalmente nel Programma statistico nazionale (PSN), così come altre rilevazioni condotte da Amministrazioni centrali dello Stato (ad esempio i flussi sui movimenti di cassa rilevati con il SIOPE), considerate come finalizzate principalmente a scopi amministrativi e non statistici. Rientrano invece altre importanti fonti informative, come quelle rappresentate dalle rilevazioni affidate alla SOSE ai fini della determinazione dei costi standard di alcune funzioni svolte dalle Province e dai Comuni.[19]

In generale, tali fonti richiedono importanti interventi di verifica, anche sul campo, per assicurare livelli elevati di qualità informativa, in particolare per le parti riguardanti gli indicatori del contenuto reale (non monetario) dei servizi resi. L'azione deve essere svolta in modo convergente dall'alto (ISTAT e Amministrazioni centrali responsabili) e dal basso (partecipazione degli Enti locali al processo). L'esperienza della *Audit Commission* inglese può fornire significativi spunti; inoltre, bisognerebbe riflettere sulla necessità di un sostegno

[19] Nell'appendice 3 sono riportati, a titolo esemplificativo, stralci dei questionari relativi alle funzioni di Amministrazione generale e di polizia dei Comuni e di Amministrazione generale delle Province.

alla crescita di ruolo degli uffici interni del controllo di gestione e dell'opera di affiancamento/assistenza da parte degli uffici di statistica.

3) Quadro informativo finalizzato alla valutazione dell'efficacia delle *policies*. La dimensione prevalentemente coinvolta è quella meso, cioè dell'unità istituzionale o dell'insieme di unità istituzionali, da considerare in quanto responsabile/i della politica oggetto di monitoraggio. Si tratta in questo caso di selezionare gli indicatori idonei a misurare gli *outcome* a essa specificamente associabili. Essi saranno spesso di natura composita essendo il risultato della sommatoria di misure di impatto rispetto ai singoli diversi interventi in cui la politica si può articolare. Ad esempio una politica finalizzata a rendere maggiormente accessibile il sistema dell'assistenza sociale, potrà articolarsi in interventi, e obiettivi, mirati su singoli aspetti dell'accessibilità sia di tipo "trasversale" (facilità di fruibilità delle informazioni, apertura di sportelli, organizzazione di un sistema di azioni sul campo per raggiungere i potenziali interessati ecc.), sia di tipo specifico per le singole categorie di interventi (per la tossicodipendenza, piuttosto che per l'indigenza o la popolazione anziana non autosufficiente ecc.). Inoltre, spesso una politica coinvolge più unità istituzionali (livelli di governo) pubbliche, nonché società controllate o istituzioni esterne (anche del non *profit* privato). Si pone qui primariamente la questione delle esternalizzazioni e della necessità di consolidare le informazioni di filiera, tenendo quindi conto del ruolo svolto da ciascun soggetto, iniziando dal finanziamento e programmazione del sistema di interventi per finire con l'esecuzione concreta di questi ultimi a beneficio dell'utenza di riferimento. Il quadro informativo di cui trattasi non può, quindi, che essere molto settoriale, nonché limitato ad alcuni ambiti di *policy* da selezionare e non può che fondarsi – primariamente - sull'interesse delle amministrazioni a svilupparlo e utilizzarlo per le finalità della valutazione di impatto degli interventi di cui sono responsabili. Una stretta comunicazione dovrebbe comunque essere assicurata rispetto alle informazioni di tipo

economico-finanziario, di cui all' articolazione del bilancio per programmi, riconducibile entro certi limiti alla classificazione COFOG di secondo e terzo livello dello Stato e delle Amministrazioni locali.

4) Quadro informativo relativo alla soddisfazione dell'utenza. Come in precedenza accennato, questo piano delle informazioni è in realtà trasversale, per cui dovrebbe essere collegato modularmente a ciascuno dei quadri informativi ora descritti. In sostanza, le informazioni sulla soddisfazione dei cittadini e delle imprese per i servizi resi dall'operatore pubblico devono essere logicamente distinte in funzione del livello di specificità: ad esempio informazioni di carattere generale sulla soddisfazione rispetto ad alcuni macro-servizi,come quelli offerti dal Sistema sanitario nazionale o quelli dell'istruzione, rilevabili attraverso indagini come la multiscopo dell'ISTAT, possono riguardare gli ambiti coperti dai quadri 1 e 2 lettera a), molto poco quelli di cui al quadro 3 e non riguardare affatto il quadro 3 lettera b). Viceversa, questi due ultimi quadri informativi possono essere utilmente arricchiti di dati sulla *customer satisfaction* gestiti in sede locale, ad esempio da uffici di statistica o da Amministrazioni locali, come mostra il caso dell'esperienza condotta dalla Regione Marche relativamente al trasporto pubblico[20]. E' chiaro che, per avere rilevanza, questo tipo di misurazioni dovrebbe non essere limitato a casi di esperienze pilota, ma strutturarsi attraverso lo sviluppo di una rete dedicata e diffusa sul territorio.

5. Conclusioni

Dalla riflessione qui condotta possono trarsi alcune prime conclusioni.

[20] Cfr. la relazione di Stefania Baldassarri e Gilberto Ugolini: "L'impiego della *customer satisfaction* per la valutazione dell'efficacia esterna nelle attività delle pubbliche amministrazioni", presentata alla IX Conferenza nazionale di statistica, Roma, 15-16 dicembre 2008.

Per quanto riguarda l'analisi di quello che ho definito "funzionamento della macchina amministrativa", ma anche per quanto concerne la sistematizzazione dei set informativi e delle analisi sulle funzioni di carattere "finale", volte cioè alla fornitura di servizi e prestazioni alle persone fisiche o giuridiche e alla collettività, è necessario partire da un blocco di riferimento forte, da assumere sostanzialmente come esogeno. Esso è dato dalla banca dati e metadati OCSE sottostante a *Government at a Glance*, convenientemente integrata con le informazioni di cui alla banca dati europea sulla qualità della finanza pubblica.

A partire da questa matrice e in coerenza con essa, può essere sviluppato il Sistema informativo nazionale delle Amministrazioni pubbliche su struttura, funzioni, risorse, processi, servizi prodotti, *outcome* generati e soddisfazione ottenuta dagli utenti.

Tale sistema deve scendere in profondità :

a) sulle variabili già esplorate nella dimensione internazionale e utili per il *benchmarking* fra paesi;
b) su quelle non esplorate sul piano internazionale, con l'inserimento di temi aggiuntivi di analisi e conseguenti indicatori collegati;
c) sulla territorializzazione delle analisi e degli indicatori e sul loro riferimento ai singoli comparti e/o alle singole amministrazioni, utili per il *benchmarking* fra territori e amministrazioni.

Per conseguire tali obiettivi deve essere assicurato il concorso delle diverse istituzioni che hanno primaria competenza in materia, in particolare quindi ISTAT (con riferimento allo sviluppo della sezione del PSN da dedicare alle Amministrazioni pubbliche attraverso la realizzazione di un sistema informativo multidimensionale) e MEF – RGS (con riferimento alla realizzazione della banca dati unitaria sulle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge n.196 del 2009).

E' anche necessario, in tale contesto, prevedere l'interconnessione delle altre basi dati rappresentate da rilevazioni specifiche e archivi di dati detenuti dalle amministrazioni per finalità amministrative.

Si tratta di avviare un processo complesso, certamente non di breve periodo e che richiede una *governance* forte e autorevole. In tale prospettiva il CNEL può dare un contributo fondamentale.

Pertanto, auspico fortemente che il CNEL condivida e sostenga l'azione strategica in cui l'ISTAT si sta impegnando per favorire lo sviluppo di un processo di progressiva integrazione e interconnessione delle informazioni per l'analisi del funzionamento dell'Amministrazione pubblica, delle *performance* delle strutture organizzative che ne fanno parte e degli effetti delle azioni poste in essere.

Tale strategia, infatti, ha come obiettivo l'approntamento delle basi di conoscenza necessarie per soddisfare esigenze di analisi multidimensionali, fra cui rientrano quelle inerenti al mandato assegnato al CNEL dall'art. 9 della legge 4 marzo 2009, n. 15. Essa è fondata sul consolidamento della cooperazione fra i soggetti istituzionali, a vario titolo responsabili della realizzazione e gestione di banche dati rilevanti in materia, a cui il CNEL, organo di rilievo costituzionale di natura collegiale, può dare il suo prezioso contributo: in primo luogo in quanto utente di massimo rango istituzionale atto a esprimere una scala di priorità della domanda di informazione statistica, capace anche di interpretare esigenze più diffuse, manifestate sia dagli organi di governo che dalla comunità scientifica, e, in secondo luogo, in quanto organismo autorevole che può svolgere un ruolo importante nel favorire i necessari processi di cooperazione interistituzionale.

Questi ultimi sono la base su cui l'ISTAT intende fondare la propria azione programmatica di sostegno allo sviluppo di sistemi informativi di tipo federato,

costituiti cioè dall'interconnessione fra le banche dati, gestite o in corso di realizzazione da parte di alcune fra le principali Amministrazioni pubbliche, mediante uso delle più avanzate tecnologie ICT, secondo le linee direttrici definite nel Codice dell'Amministrazione Digitale e nel Programma Statistico Nazionale.

APPENDICE 1

LE INFORMAZIONI CONTENUTE NELLA BANCA DATI OCSE DI *GOVERNMENT AT A GLANCE*

In questa appendice sono riportate le principali informazioni che sono state raccolte dall'OCSE per la realizzazione di *Government at a Glance*. Esse sono strutturate secondo quanto illustrato nel par. 3 di questo lavoro, ciascun tema di analisi essendo classificato per argomenti e identificato dai codici numerici indicati alle pagine 80 e 81

I dati riportati nella presente appendice sono resi disponibili dall'OCSE sul proprio sito. L'operazione di scarico degli stessi non è agevole ma, comunque, possibile. E' chiaro che nel momento in cui si decidesse di avviare la costruzione del data *warehouse,* la cui architettura è stata delineata in questo lavoro, è necessario accedere ai dai originali, in particolare prima della loro trasformazione in indicatori. Ciò è essenziale per diversi motivi, fra i quali:

- la necessità di disporre di *set* di informazioni rapidamente e direttamente collegabili, quindi espresse nella stessa unità di misura, con riferimento ai diversi fenomeni oggetto di analisi: questa esigenza è imprescindibile se si pensa che la banca dati deve essere implementata con informazioni ulteriori, di maggior dettaglio e riferite a specifici aspetti connessi, per lo sviluppo dei moduli nazionali, con approfondimenti per territorio e per Amministrazione / unità organizzativa;
- l'importanza di procedere ad aggregazioni specifiche o di particolare interesse per l'analisi di *benchmarking*: ad esempio il calcolo degli indicatori con riferimento all'eurozona, oppure ai 4 maggiori paesi europei più direttamente

confrontabili con il nostro o altri raggruppamenti definiti in base a specifiche classificazioni;

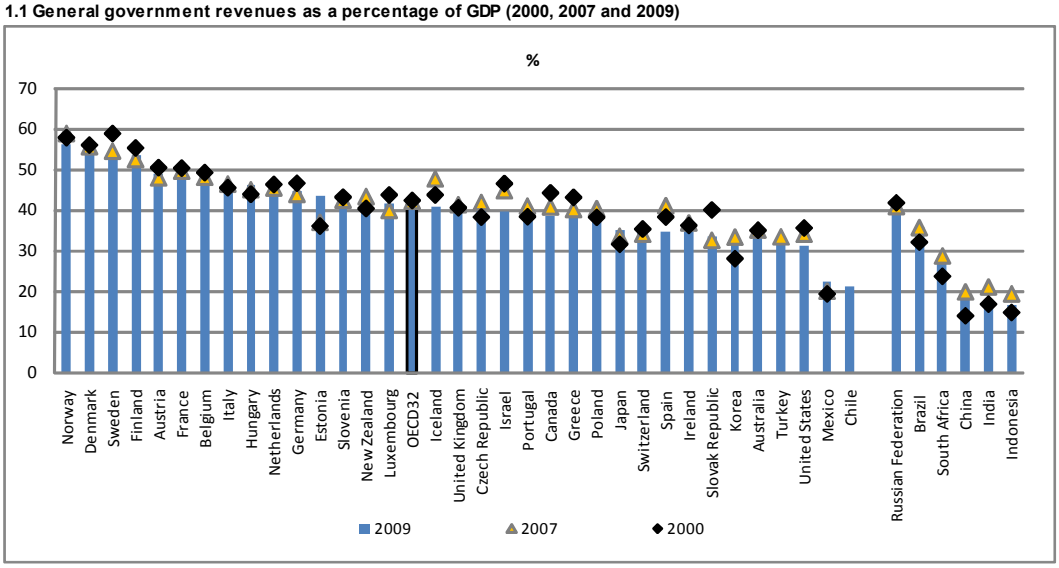
- l'esigenza di poter scomporre o ricomporre gli indicatori rispetto a definizioni alternative degli aggregati descrittivi dei fenomeni;
- l'aggiornamento automatico, via *web service*, del data *warehouse* mano a mano che le informazioni vengono rese disponibili dall'OCSE, evitando operazioni di caricamento inutilmente dispendiose, insicure e *time-consuming*.

1. General government revenues

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2007	2009	2000
1	Norway	58,86	56,18	57,67
2	Denmark	55,60	55,61	55,84
3	Sweden	54,50	54,19	58,68
4	Finland	52,43	53,37	55,12
5	Austria	47,92	48,80	50,27
6	France	49,57	48,42	50,16
7	Belgium	48,07	48,14	49,06
8	Italy	46,37	46,63	45,32
9	Hungary	44,97	46,11	43,74
10	Netherlands	45,43	45,96	46,14
11	Germany	43,82	44,47	46,42
12	Estonia	36,94	43,41	35,89
13	Slovenia	42,42	43,20	43,01
14	New Zealand	43,28	42,28	40,21
15	Luxembourg	39,87	41,45	43,56
16	OECD32	42,12	41,39	42,21
17	Iceland	47,67	40,93	43,56
18	United Kingdom	41,29	40,35	40,40
19	Czech Republic	41,84	40,17	38,09
20	Israel	44,75	39,76	46,34
21	Portugal	40,95	38,81	38,19
22	Canada	40,76	38,53	44,05
23	Greece	40,09	38,14	42,95
24	Poland	40,31	37,15	38,05
25	Japan	33,51	34,96	31,41
26	Switzerland	34,01	34,95	35,16
27	Spain	41,08	34,67	38,12
28	Ireland	36,81	34,52	36,05
29	Slovak Republic	32,51	33,58	39,87
30	Korea	33,31	33,41	27,87
31	Australia	35,03	33,00	34,85
32	Turkey	33,36	32,67	
33	United States	34,01	30,99	35,42
34	Mexico	19,97	22,19	19,18
35	Chile		21,25	
	Russian Federa	40,84	41,37	41,61
	Brazil	35,65	35,64	31,91
	South Africa	28,66	27,25	23,52
	China	19,80	20,01	13,78
	India	21,02	17,98	16,65
	Indonesia	19,29	16,50	14,61

1.1 General government revenues as a percentage of GDP (2000, 2007 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics. Data for the Other major economies (excluding the Russian Federation) are from the IMF Economic Outlook (April 2011).

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of

Data for 2000 for Turkey and for 2000 and 2007 for Chile are missing and these countries are not included in the average (OECD32).

Australia, Japan, Korea and New-Zealand: 2008 instead of 2009.

Mexico: 2003 instead of 2000.

Russian Federation: 2008 instead of 2009, 2002 instead of 2000.

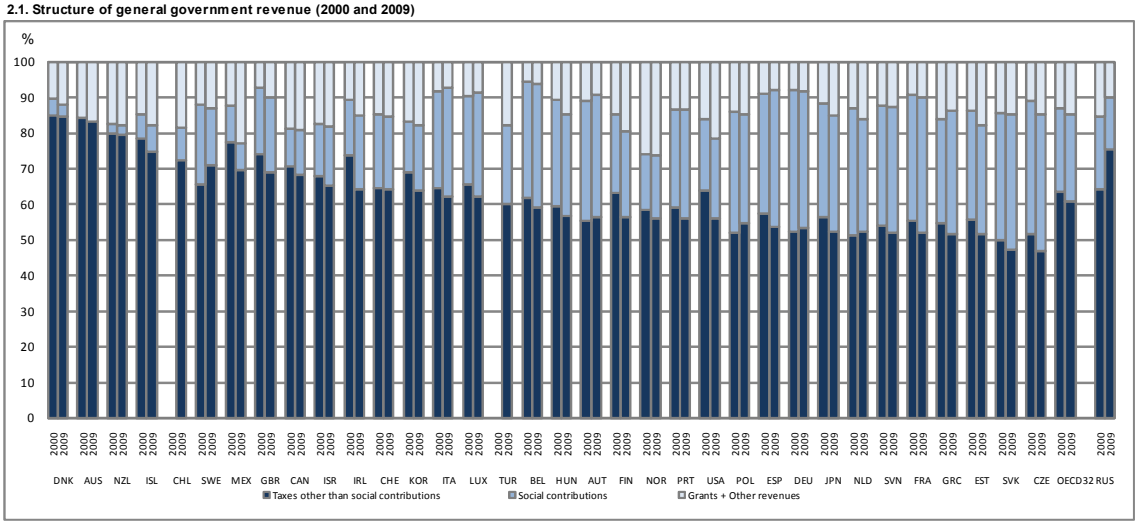
Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

2. Structure of general government revenues

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			2000			2009		
			Taxes other	Social contri	Grants + Ot	Taxes other	Social contri	Grants + Other revenues
1	DNK	Denmark	85,07	4,74	10,19	84,65	3,48	11,87
2	AUS	Australia	84,23	0,00	15,77	83,41	0,00	16,59
3	NZL	New Zealand	79,99	2,63	17,37	79,62	2,78	17,60
4	ISL	Iceland	78,61	6,61	14,78	74,87	7,47	17,65
5	CHL	Chile				72,25	9,29	18,46
6	SWE	Sweden	65,60	22,37	12,03	70,99	16,09	12,92
7	MEX	Mexico	77,40	10,19	12,42	69,83	7,41	22,76
8	GBR	United Kingdom	74,02	18,77	7,21	68,91	21,21	9,88
9	CAN	Canada	70,61	10,49	18,90	68,39	12,67	18,94
10	ISR	Israel	68,06	14,59	17,35	65,36	16,45	18,18
11	IRL	Ireland	73,62	15,67	10,71	64,20	20,85	14,95
12	CHE	Switzerland	64,65	20,54	14,82	64,13	20,53	15,34
13	KOR	Korea	69,01	14,29	16,70	64,04	18,26	17,70
14	ITA	Italy	64,47	27,42	8,11	62,31	30,32	7,37
15	LUX	Luxembourg	65,48	25,08	9,44	62,19	29,13	8,69
16	TUR	Turkey				60,20	22,02	17,79
17	BEL	Belgium	61,95	32,56	5,50	59,02	34,89	6,09
18	HUN	Hungary	59,37	29,91	10,72	56,78	28,40	14,82
19	AUT	Austria	55,47	33,49	11,04	56,52	34,10	9,38
20	FIN	Finland	63,23	22,00	14,77	56,26	24,31	19,43
21	NOR	Norway	58,46	15,52	26,02	56,15	17,55	26,29
22	PRT	Portugal	59,12	27,71	13,17	56,09	30,75	13,17
23	USA	United States	63,84	20,23	15,93	55,94	22,41	21,65
24	POL	Poland	52,06	34,01	13,93	54,68	30,54	14,78
25	ESP	Spain	57,46	33,77	8,77	53,86	38,41	7,74
26	DEU	Germany	52,43	39,52	8,05	53,38	38,45	8,17
27	JPN	Japan	56,45	31,79	11,76	52,40	32,41	15,19
28	NLD	Netherlands	51,36	35,64	12,99	52,24	31,72	16,05
29	SVN	Slovenia	54,02	33,66	12,32	52,08	35,25	12,67
30	FRA	France	55,24	35,66	9,10	51,87	38,10	10,03
31	GRC	Greece	54,81	29,02	16,17	51,64	34,64	13,72
32	EST	Estonia	55,90	30,50	13,60	51,60	30,60	17,70
33	SVK	Slovak Republic	50,01	35,62	14,36	47,14	38,17	14,68
34	CZE	Czech Republic	51,55	37,41	11,04	46,76	38,43	14,81
	OECD32	OECD32	63,55	23,48	12,97	60,85	24,56	14,59
	RUS	Russian Federation	64,23	20,54	15,23	75,32	14,76	9,92

2.1. Structure of general government revenue (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics

2000 data for Turkey and Chile are missing and these countries are not included in the average (OECD32).

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Australia does not collect revenues via social contributions because it does not operate government social insurance schemes.

Australia, Japan, Korea and New-Zealand: 2008 instead of 2009

Mexico: 2003 instead of 2000

Russian Federation: 2008 instead of 2009, 2002 instead of 2000; capital taxes are missing

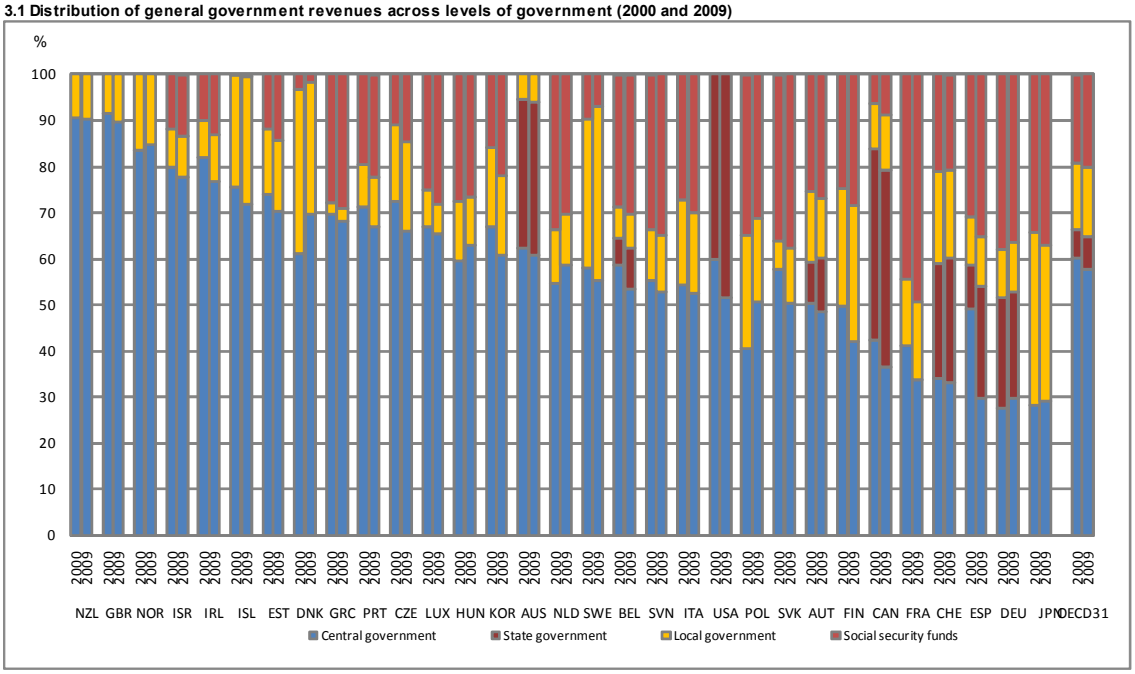
Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

3. Revenue structure by level of government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			2000				2009			
			Central go	State gov	Local gove	Social se	Central gc	State gov	Local gov	Social security funds
1	NZL	New Zealand	90,6	0,0	9,4	0,0	90,4	0,0	9,6	0,0
2	GBR	United Kingdom	91,4	0,0	8,6	0,0	89,6	0,0	10,4	0,0
3	NOR	Norway	83,6	0,0	16,4	0,0	84,8	0,0	15,2	0,0
4	ISR	Israel	80,0	0,0	8,3	11,7	77,6	0,0	9,1	13,3
5	IRL	Ireland	82,1	0,0	7,9	10,0	76,8	0,0	10,0	13,2
6	ISL	Iceland	75,6	0,0	24,2	0,2	71,9	0,0	27,8	0,3
7	EST	Estonia	74,0	0,0	14,0	12,0	70,3	0,0	15,4	14,3
8	DNK	Denmark	61,1	0,0	35,6	3,3	69,5	0,0	28,7	1,8
9	GRC	Greece	69,7	0,0	2,5	27,8	68,1	0,0	2,7	29,2
10	PRT	Portugal	71,2	0,0	9,3	19,6	66,9	0,0	10,9	22,3
11	CZE	Czech Republic	72,5	0,0	16,5	11,0	66,2	0,0	19,4	14,5
12	LUX	Luxembourg	67,0	0,0	7,9	25,0	65,3	0,0	6,6	28,0
13	HUN	Hungary	59,5	0,0	13,0	27,5	63,1	0,0	10,4	26,6
14	KOR	Korea	67,0	0,0	17,2	15,8	60,9	0,0	17,2	22,0
15	AUS	Australia	62,4	32,3	5,3	0,0	60,7	33,4	5,9	0,0
16	NLD	Netherlands	54,6	0,0	11,6	33,8	58,8	0,0	11,0	30,3
17	SWE	Sweden	57,9	0,0	32,4	9,7	55,2	0,0	38,0	6,8
18	BEL	Belgium	58,7	6,0	6,6	28,8	53,3	9,0	7,5	30,3
19	SVN	Slovenia	55,1	0,0	11,3	33,5	52,7	0,0	12,5	34,8
20	ITA	Italy	54,3	0,0	18,3	27,4	52,6	0,0	17,3	30,1
21	USA	United States	59,8	40,2	0,0	0,0	51,5	48,5	0,0	0,0
22	POL	Poland	40,5	0,0	24,7	34,8	50,7	0,0	18,1	31,1
23	SVK	Slovak Republic	57,6	0,0	6,3	36,1	50,3	0,0	12,1	37,6
24	AUT	Austria	50,2	9,1	15,4	25,4	48,5	11,6	13,1	26,8
25	FIN	Finland	49,8	0,0	25,5	24,8	42,0	0,0	29,6	28,4
26	CAN	Canada	42,3	41,5	10,0	6,3	36,5	42,7	11,9	8,9
27	FRA	France	41,0	0,0	14,5	44,5	33,5	0,0	17,2	49,3
28	CHE	Switzerland	34,1	24,8	20,0	21,1	33,0	27,1	19,1	20,9
29	ESP	Spain	49,0	9,5	10,5	30,9	29,8	24,2	10,9	35,2
30	DEU	Germany	27,5	23,9	10,7	37,9	29,6	23,0	10,9	36,5
31	JPN	Japan	28,0	0,0	37,8	34,2	29,2	0,0	33,8	37,0
32	OECD31	OECD31	60,3	6,0	14,6	19,1	57,7	7,1	14,9	20,3

3.1 Distribution of general government revenues across levels of government (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are from the *Government Finance Statistics, Australia 2008-2009*.

Data for Chile, Mexico and Turkey are missing.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Transfers between levels of government are excluded (apart from Australia and Japan).

Australia, Japan, Israel, Korea and New Zealand: 2008 instead of 2009.

Local government is included in state government for the United States.

Australia does not operate government social insurance schemes; central government refers to commonwealth and multi-jurisdictional sector.

Social security funds are included in central government in New Zealand, Norway, United Kingdom and the United States.

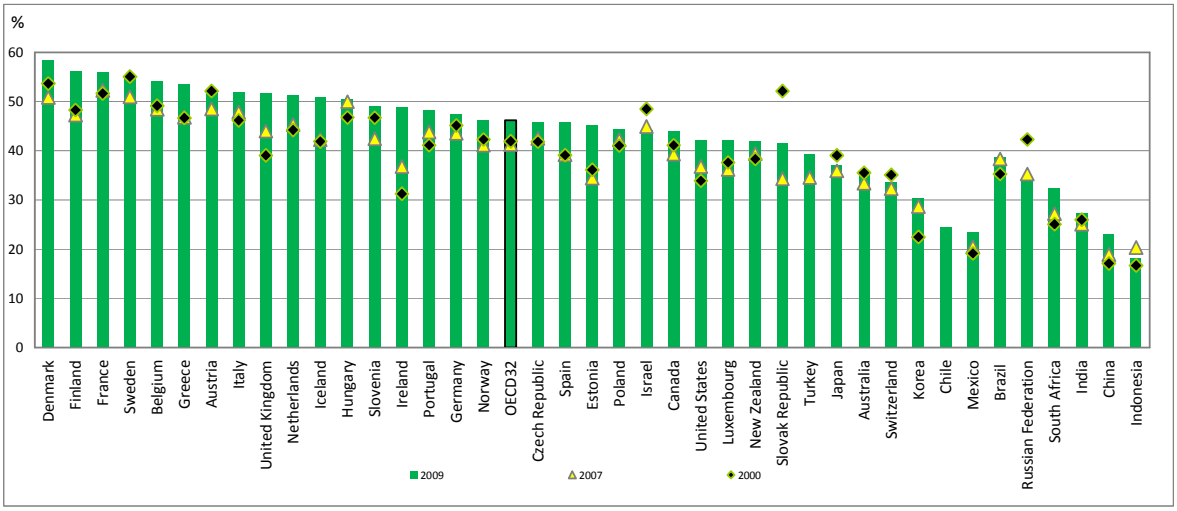
Data extracted on 28 February 2011

4. General government expenditures

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2007	2009	2000
1	Denmark	50,81	58,42	53,68
2	Finland	47,25	56,25	48,29
3	France	52,31	55,99	51,64
4	Sweden	50,97	55,16	55,09
5	Belgium	48,45	54,22	49,14
6	Greece	46,81	53,63	46,69
7	Austria	48,48	52,32	52,13
8	Italy	47,86	51,87	46,18
9	United Kingdom	43,97	51,64	39,05
10	Netherlands	45,30	51,40	44,20
11	Iceland	42,27	50,86	41,87
12	Hungary	49,98	50,46	46,76
13	Slovenia	42,43	49,02	46,73
14	Ireland	36,79	48,90	31,27
15	Portugal	43,78	48,17	41,13
16	Germany	43,56	47,50	45,11
17	Norway	41,13	46,32	42,30
18	OECD32	41,31	46,24	41,94
19	Czech Republic	42,50	45,93	41,82
20	Spain	39,18	45,80	39,12
21	Estonia	34,39	45,17	36,12
22	Poland	42,19	44,40	41,08
23	Israel	44,94	44,27	48,50
24	Canada	39,35	44,05	41,11
25	United States	36,76	42,18	33,88
26	Luxembourg	36,17	42,17	37,59
27	New Zealand	39,38	41,91	38,32
28	Slovak Republic	34,32	41,51	52,14
29	Turkey	34,53	39,38	
30	Japan	35,90	37,08	39,05
31	Australia	33,39	35,30	35,52
32	Switzerland	32,32	33,74	35,10
33	Korea	28,65	30,45	22,43
34	Chile		24,62	
35	Mexico	20,45	23,51	19,11
	Brazil	38,34	38,76	35,29
	Russian Federat	35,26	34,24	42,28
	South Africa	27,20	32,39	25,05
	India	25,03	27,35	25,97
	China	18,90	23,10	17,05
	Indonesia	20,33	18,26	16,64

4.1 General government expenditures as a percentage of GDP (2000, 2007 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics. Data for the Other major economies (excluding Russian Federation) are from the IMF Economic Outlook (April 2011).

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for 2000 for Turkey and for 2000 and 2007 for Chile are missing and these countries are not included in the average (OECD32).
Australia, Japan, Korea and New-Zealand: 2008 instead of 2009.
Mexico: 2003 instead of 2000.
Russian Federation: 2008 instead of 2009, 2002 instead of 2000.
Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

5. Structure of general government expenditures (by COFOG function)

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

5.1 Structure of general government expenditures by function (2008)

		General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environmental protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
1	Australia	10,1	4,2	4,8	11,4	1,9	2,4	18,1	2,2	14,1	30,8
2	Austria	13,1	2,0	3,0	10,0	0,9	1,2	15,9	2,1	10,9	40,9
3	Belgium	16,9	2,2	3,5	10,8	1,2	0,7	14,7	2,5	11,9	35,6
4	Canada	18,6	2,6	4,0	8,6	1,4	2,3	18,7	2,3	18,3	23,4
5	Czech Republic	10,4	2,6	4,8	16,8	2,3	2,6	16,8	2,9	10,9	30,0
6	Denmark	13,1	2,9	2,1	5,2	1,0	1,1	14,9	3,1	13,4	43,3
7	Estonia	7,3	4,4	6,9	12,1	2,7	1,6	13,1	5,8	16,9	29,4
8	Finland	13,4	3,0	2,7	9,5	0,6	0,9	14,3	2,3	12,0	41,3
9	France	13,6	3,3	2,4	5,4	1,6	3,6	14,8	2,9	11,1	41,4
10	Germany	13,6	2,4	3,6	7,6	1,0	1,7	14,3	1,4	9,3	45,1
11	Greece	19,8	6,2	3,4	11,4	1,3	0,7	11,4	1,2	8,3	36,5
12	Hungary	18,8	1,8	4,2	12,0	1,8	1,8	10,0	2,9	10,7	36,2
13	Iceland	11,3	0,1	2,6	33,8	1,2	0,9	13,7	6,6	14,5	15,5
14	Ireland	7,9	1,2	4,3	13,8	2,9	4,7	18,3	2,1	12,6	32,3
15	Israel	12,7	16,4	3,8	6,1	1,5	1,2	12,4	3,8	16,7	25,5
16	Italy	18,3	2,9	3,8	7,8	1,8	1,5	14,6	1,7	9,3	38,5
17	Japan	12,8	2,5	3,9	10,0	3,3	1,6	20,1	0,3	10,5	35,0
18	Korea	14,1	8,9	4,4	21,8	3,2	3,6	13,0	2,5	16,3	12,4
19	Luxembourg	10,8	0,7	2,4	11,4	2,6	1,7	12,0	4,6	11,8	42,1
20	Netherlands	16,1	2,9	4,0	10,7	1,8	2,1	12,7	2,9	11,6	35,2
21	New Zealand	13,3	2,6	4,9	10,5	3,3	1,8	16,6	2,8	18,6	25,8
22	Norway	10,8	3,9	2,2	9,2	1,5	1,6	16,9	2,8	13,0	38,2
23	Poland	12,6	3,2	4,5	11,5	1,4	2,7	11,7	3,0	13,3	36,1
24	Portugal	16,1	2,8	4,5	6,5	1,5	1,6	14,4	2,4	14,3	35,9
25	Slovak Republic	10,5	3,8	6,3	14,4	1,9	1,9	19,7	2,6	9,9	29,0
26	Slovenia	11,6	3,2	3,6	10,7	1,8	1,9	13,8	3,7	13,8	35,9
27	Spain	11,3	2,5	4,9	12,6	2,2	2,6	14,7	4,1	11,2	33,9
28	Sweden	14,8	2,8	2,6	8,2	0,7	1,5	13,3	2,2	13,2	40,7
29	Switzerland	12,0	2,6	5,1	12,8	1,6	0,6	5,4	2,3	17,1	40,7
30	United Kingdom	9,5	5,4	5,5	10,2	2,0	2,5	15,8	2,3	13,5	33,5
31	United States	12,7	11,9	5,8	10,6	0,0	1,8	20,5	0,8	16,6	19,4
	OECD31	13,1	3,8	4,0	11,4	1,7	1,9	14,7	2,7	13,1	33,5

Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are based on Government Finance Statistics provided by the Austr. Bureau of Statistics.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data missing: Chile, Mexico and Turkey. Canada: 2006. New Zealand: 2005.

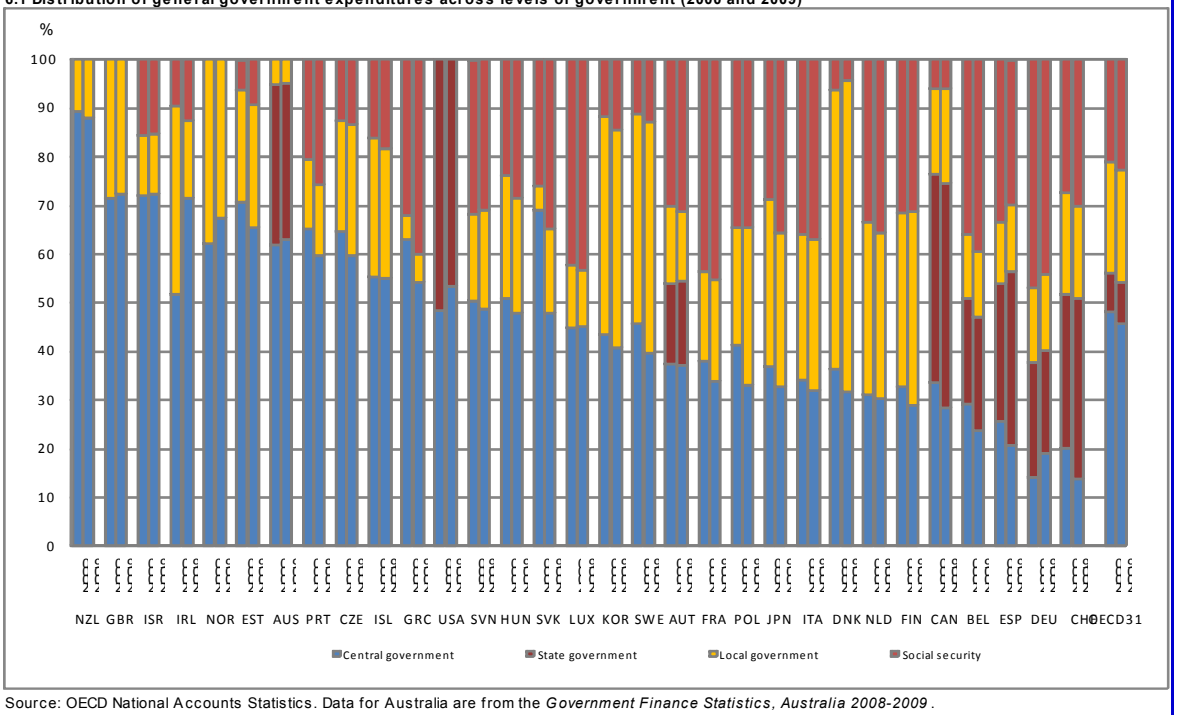
Data extracted on 28 February 2011

6. Expenditures structure by level of government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			2000				2009			
			Central gov	State gover	Local gover	Social secu	Central gov	State gover	Local gover	Social security
1	NZL	New Zealand	89,5	0,0	10,5	0,0	88,1	0,0	11,9	0,0
2	GBR	United Kingdom	71,6	0,0	28,4	0,0	72,3	0,0	27,7	0,0
3	ISR	Israel	72,0	0,0	12,3	15,7	72,3	0,0	12,5	15,2
4	IRL	Ireland	51,7	0,0	38,8	9,6	71,6	0,0	15,8	12,5
5	NOR	Norway	62,3	0,0	37,7	0,0	67,4	0,0	32,6	0,0
6	EST	Estonia	70,8	0,0	23,2	6,0	65,6	0,0	25,1	9,3
7	AUS	Australia	62,1	32,8	5,2	0,0	63,0	32,2	4,8	0,0
8	PRT	Portugal	65,1	0,0	14,3	20,6	59,8	0,0	14,7	25,6
9	CZE	Czech Republic	64,6	0,0	22,8	12,6	59,7	0,0	27,0	13,3
10	ISL	Iceland	55,4	0,0	28,4	16,2	55,2	0,0	26,6	18,2
11	GRC	Greece	63,0	0,0	4,9	32,1	54,3	0,0	5,7	40,0
12	USA	United States	48,4	51,6	0,0	0,0	53,5	46,5	0,0	0,0
13	SVN	Slovenia	50,3	0,0	17,9	31,8	48,7	0,0	20,5	30,9
14	HUN	Hungary	51,1	0,0	25,1	23,9	48,0	0,0	23,5	28,5
15	SVK	Slovak Republic	69,2	0,0	4,9	25,9	48,0	0,0	17,2	34,9
16	LUX	Luxembourg	44,8	0,0	13,0	42,2	45,1	0,0	11,7	43,2
17	KOR	Korea	43,4	0,0	44,9	11,7	40,9	0,0	44,7	14,5
18	SWE	Sweden	45,8	0,0	43,0	11,2	39,6	0,0	47,5	12,9
19	AUT	Austria	37,6	16,5	16,0	30,0	37,2	17,4	14,2	31,2
20	FRA	France	38,1	0,0	18,3	43,6	34,0	0,0	20,7	45,3
21	POL	Poland	41,3	0,0	24,1	34,6	33,0	0,0	32,5	34,5
22	JPN	Japan	37,0	0,0	34,4	28,7	32,7	0,0	31,7	35,6
23	ITA	Italy	34,2	0,0	30,0	35,8	31,9	0,0	31,1	37,0
24	DNK	Denmark	36,3	0,0	57,7	6,1	31,9	0,0	63,8	4,4
25	NLD	Netherlands	31,3	0,0	35,4	33,3	30,5	0,0	34,0	35,5
26	FIN	Finland	32,8	0,0	35,7	31,5	28,9	0,0	39,9	31,2
27	CAN	Canada	33,7	42,7	17,8	5,8	28,3	46,2	19,4	6,0
28	BEL	Belgium	29,4	21,5	13,2	35,9	23,8	23,4	13,3	39,5
29	ESP	Spain	25,8	28,3	12,6	33,3	20,8	35,7	13,7	29,8
30	DEU	Germany	14,2	23,6	15,5	46,7	19,2	21,0	15,7	44,1
31	CHE	Switzerland	20,1	31,7	20,9	27,4	14,0	36,9	19,1	30,1
	OECD31	OECD31	48,2	8,0	22,8	21,0	45,8	8,4	23,2	22,7

6.1 Distribution of general government expenditures across levels of government (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are from the *Government Finance Statistics, Australia 2008-2009*.

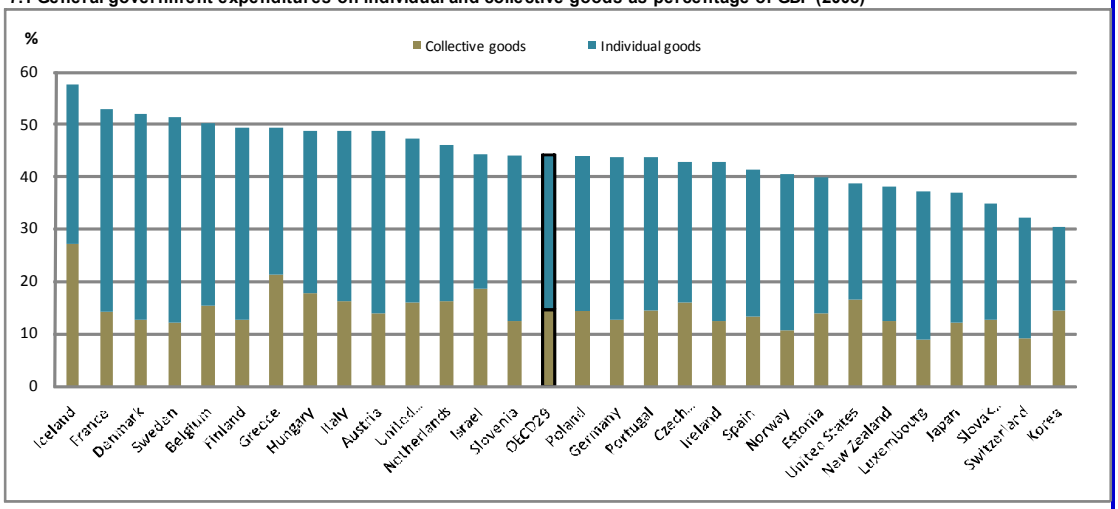
Chapter 3 Public Finance and Economics

7. General government expenditures by type

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	2008	Collective g	Individual goods
1	Iceland	27,16	30,60
2	France	14,18	38,63
3	Denmark	12,71	39,19
4	Sw eden	12,09	39,44
5	Belgium	15,43	34,77
6	Finland	12,77	36,65
7	Greece	21,21	28,12
8	Hungary	17,76	31,06
9	Italy	16,39	32,37
10	Austria	13,95	34,73
11	United Kingdom	16,04	31,38
12	Netherlands	16,24	29,80
13	Israel	18,72	25,58
14	Slovenia	12,40	31,74
15	OECD29	14,51	29,58
16	Poland	14,51	29,57
17	Germany	12,70	30,90
18	Portugal	14,50	29,09
19	Czech Republic	15,84	26,92
20	Ireland	12,32	30,40
21	Spain	13,19	28,10
22	Norw ay	10,56	30,08
23	Estonia	13,75	26,12
24	United States	16,48	22,35
25	New Zealand	12,51	25,63
26	Luxembourg	8,92	28,20
27	Japan	12,19	24,89
28	Slovak Republic	12,79	22,18
29	Sw itzerland	9,08	23,15
30	Korea	14,42	16,03

7.1 General government expenditures on individual and collective goods as percentage of GDP (2008)



Source: OECD National Accounts Statistics

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is w ithout prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law .

Data for Australia, Canada, Chile, Mexico and Turkey are missing

New Zealand: 2005

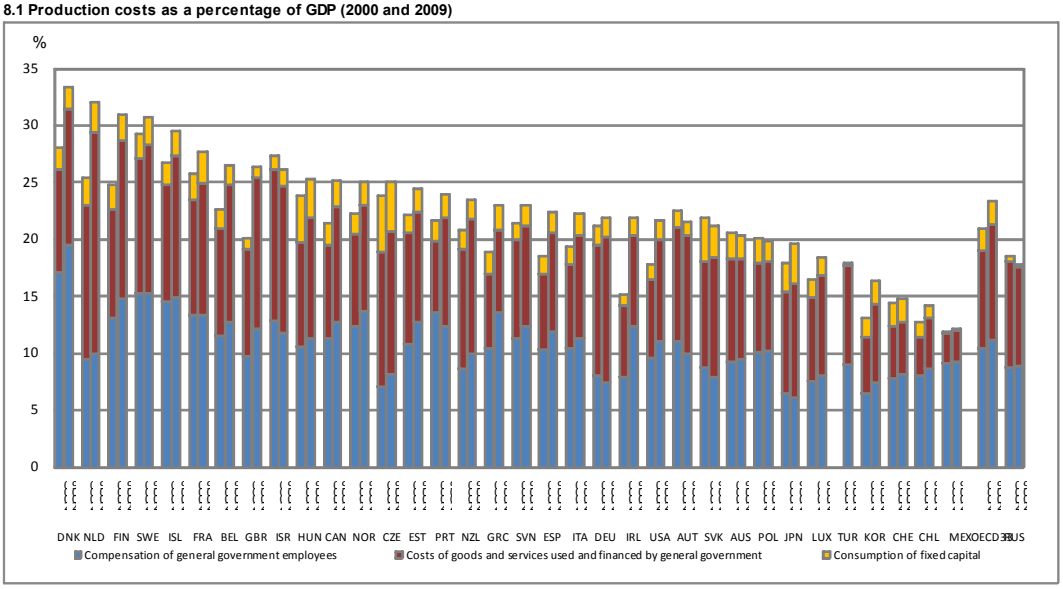
Data extracted on 28 February 2011

8. Production costs in general government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			2000				2009			
			Compensation of general government employees	goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital	Total production costs	Compensation of general government employees	goods and services used and financed by general government	Consumption of fixed capital	Total production costs
1	DNK	Denmark	17,1	9,1	2,0	28,1	19,5	11,9	2,0	33,4
2	NLD	Netherlands	9,5	13,5	2,4	25,4	10,0	19,4	2,7	32,1
3	FIN	Finland	13,1	9,6	2,2	24,8	14,9	13,8	2,3	31,0
4	SWE	Sweden	15,2	11,8	2,2	29,2	15,2	13,1	2,4	30,7
5	ISL	Iceland	14,6	10,3	2,0	26,8	14,9	12,5	2,1	29,6
6	FRA	France	13,3	10,1	2,3	25,8	13,3	11,6	2,7	27,7
7	BEL	Belgium	11,5	9,5	1,6	22,6	12,8	12,0	1,7	26,5
8	GBR	United Kingdom	9,7	9,4	0,9	20,1	12,1	13,3	1,0	26,4
9	ISR	Israel	12,9	13,3	1,2	27,3	11,8	13,0	1,4	26,1
10	HUN	Hungary	10,6	9,2	4,0	23,8	11,3	10,7	3,3	25,3
11	CAN	Canada	11,3	8,3	1,9	21,4	12,7	10,2	2,2	25,1
12	NOR	Norway	12,4	8,0	1,9	22,3	13,8	9,3	2,0	25,1
13	CZE	Czech Republic	7,1	11,9	4,9	23,9	8,1	12,6	4,3	25,0
14	EST	Estonia	10,8	9,8	1,6	22,2	12,8	9,6	2,1	24,5
15	PRT	Portugal	13,6	6,2	1,8	21,6	12,3	9,6	2,0	23,9
16	NZL	New Zealand	8,7	10,5	1,7	20,9	10,0	11,8	1,7	23,4
17	GRC	Greece	10,5	6,4	2,0	19,0	13,6	7,2	2,2	23,0
18	SVN	Slovenia	11,3	8,6	1,5	21,4	12,4	8,8	1,8	23,0
19	ESP	Spain	10,3	6,7	1,6	18,5	11,9	8,7	1,8	22,4
20	ITA	Italy	10,4	7,3	1,6	19,4	11,3	9,0	2,0	22,3
21	DEU	Germany	8,1	11,4	1,7	21,2	7,4	12,9	1,7	21,9
22	IRL	Ireland	8,0	6,2	1,0	15,1	12,4	8,0	1,6	21,9
23	USA	United States	9,6	6,9	1,3	17,8	11,0	9,0	1,6	21,6
24	AUT	Austria	11,0	10,0	1,5	22,5	9,9	10,5	1,2	21,6
25	SVK	Slovak Republic	8,8	9,3	3,8	21,9	7,9	10,6	2,7	21,2
26	AUS	Australia	9,2	9,0	2,3	20,6	9,4	8,8	2,1	20,4
27	POL	Poland	10,1	7,9	2,1	20,1	10,2	7,8	1,8	19,8
28	JPN	Japan	6,5	8,8	2,6	18,0	6,1	10,0	3,4	19,6
29	LUX	Luxembourg	7,6	7,4	1,6	16,5	8,0	8,8	1,6	18,4
30	TUR	Turkey					9,0	8,7	0,2	17,9
31	KOR	Korea	6,5	4,9	1,7	13,1	7,4	6,8	2,1	16,4
32	CHE	Switzerland	7,8	4,6	2,1	14,5	8,1	4,7	2,0	14,8
33	CHL	Chile	8,0	3,5	1,3	12,7	8,7	4,4	1,1	14,2
34	MEX	Mexico	9,1	2,6	0,0	11,8	9,2	2,7	0,0	12,0
	OECD33	OECD33	10,4	8,5	1,9	20,9	11,2	10,1	2,0	23,3
	RUS	Russian Federatic	8,7	9,4	0,5	18,6	8,9	8,6	0,3	17,9

8.1 Production costs as a percentage of GDP (2000 and 2009)



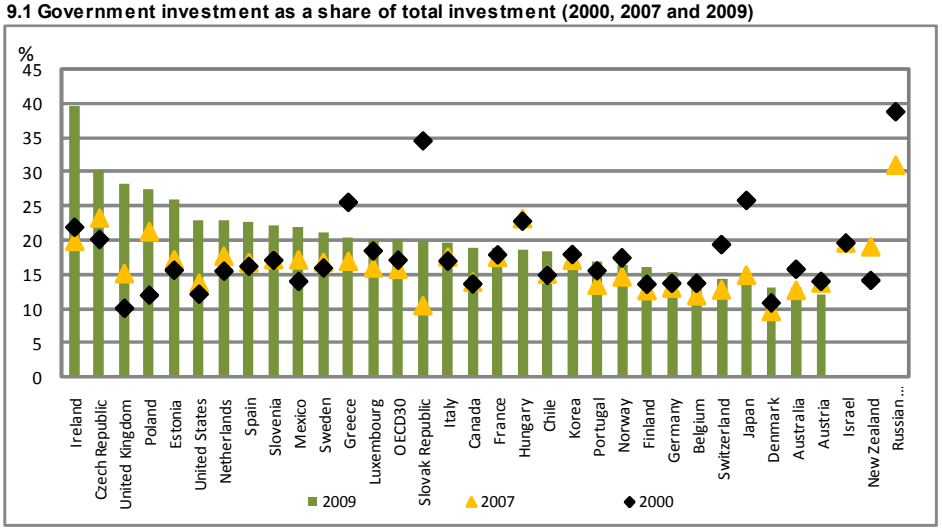
Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are based on a combination of Government Finance Statistics and National Accounts data provided by the Australian Bureau of Statistics.

9. General government investment

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2007	2009	2000
1	Ireland	19,8	39,6	21,9
2	Czech Republic	23,2	30,2	20,1
3	United Kingdom	15,1	28,2	10,1
4	Poland	21,2	27,4	11,9
5	Estonia	17,1	25,9	15,6
6	United States	13,7	23,0	12,1
7	Netherlands	17,6	22,9	15,5
8	Spain	16,7	22,8	16,2
9	Slovenia	17,1	22,2	17,1
10	Mexico	17,1	21,9	14,0
11	Sweden	16,7	21,1	15,9
12	Greece	16,9	20,4	25,6
13	Luxembourg	15,9	20,1	18,4
14	OECD30	15,7	20,1	17,1
15	Slovak Republic	10,4	19,8	34,6
16	Italy	17,5	19,8	16,9
17	Canada	13,8	18,9	13,6
18	France	17,5	18,8	17,9
19	Hungary	23,1	18,7	22,8
20	Chile	15,0	18,4	14,9
21	Korea	17,0	17,2	17,9
22	Portugal	13,4	16,8	15,5
23	Norway	14,6	16,3	17,4
24	Finland	12,6	16,2	13,6
25	Germany	13,0	15,4	13,7
26	Belgium	11,9	14,8	13,7
27	Switzerland	12,7	14,4	19,4
28	Japan	14,8	13,9	25,8
29	Denmark	9,6	13,0	10,8
30	Australia	12,6	13,0	15,7
31	Austria	13,7	12,2	14,0
32	Israel	19,6		19,6
33	New Zealand	19,0		14,1
34	Russian Federation	30,9		38,9

9.1 Government investment as a share of total investment (2000, 2007 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West

Data for Iceland and Turkey are missing

2009 data for Israel and New Zealand are missing and these countries are not included in the average (OECD30).

Data for Luxembourg and Korea do not inlcude capital transfers.

Australia, Greece, Japan, Korea, Switzerland and Russian Federation: 2008 instead of 2009

Israel: 2006 instead of 2007

Ireland and Russian Federation: 2002 instead of 2000; Mexico: 2003 instead of 2000

Differences in the data availability between 9.1 and 9.2 are due to the use of different data tables within the OECD NAStat.

Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

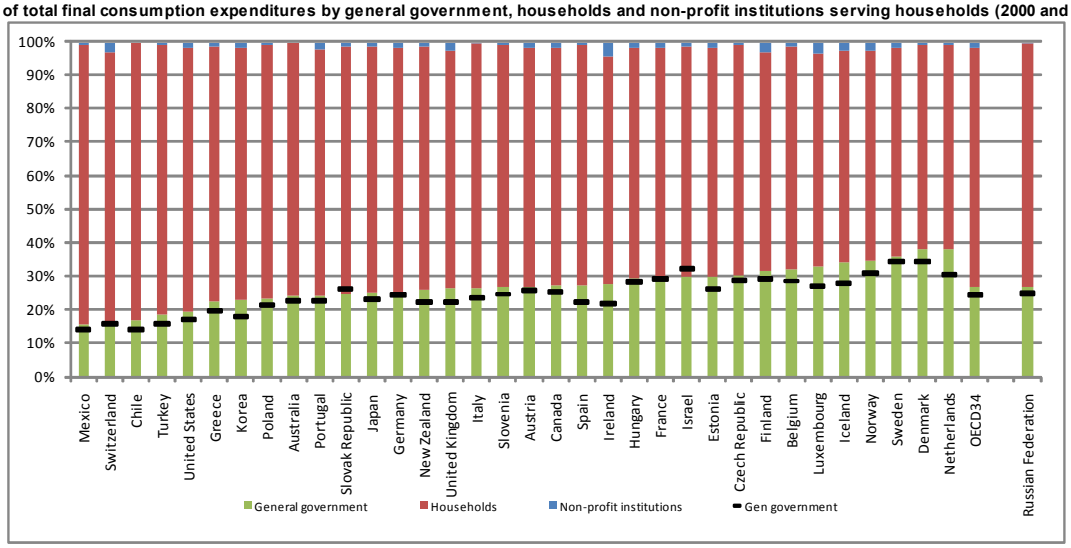
Chapter 3 Public Finance and Economics

10. Final consumption expenditures by general government and households

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2009 General government	2009 Households	2009 Non-profit institutions	2000 Gen government
1	Mexico	15%	83%	1%	14%
2	Switzerland	16%	81%	3%	16%
3	Chile	17%	83%	0%	14%
4	Turkey	19%	80%	1%	16%
5	United States	20%	78%	2%	17%
6	Greece	22%	76%	2%	20%
7	Korea	23%	75%	2%	18%
8	Poland	23%	76%	1%	21%
9	Australia	24%	76%	0%	23%
10	Portugal	24%	73%	2%	23%
11	Slovak Republic	25%	74%	1%	26%
12	Japan	25%	73%	2%	23%
13	Germany	25%	73%	2%	24%
14	New Zealand	26%	73%	2%	22%
15	United Kingdom	26%	71%	3%	22%
16	Italy	26%	73%	0%	24%
17	Slovenia	27%	72%	1%	25%
18	Austria	27%	71%	2%	26%
19	Canada	27%	71%	2%	25%
20	Spain	27%	72%	1%	22%
21	Ireland	28%	68%	4%	22%
22	Hungary	29%	68%	2%	28%
23	France	30%	69%	2%	29%
24	Israel	30%	69%	1%	32%
25	Estonia	30%	68%	2%	26%
26	Czech Republic	30%	68%	1%	29%
27	Finland	32%	65%	3%	29%
28	Belgium	32%	66%	2%	29%
29	Luxembourg	33%	63%	4%	27%
30	Iceland	34%	63%	3%	28%
31	Norway	34%	63%	3%	31%
32	Sweden	36%	62%	2%	34%
33	Denmark	38%	61%	1%	35%
34	Netherlands	38%	61%	1%	30%
	OECD34	27%	71%	2%	24%
	Russian Federatic	27%	72%	1%	25%

10.1 Share of total final consumption expenditures by general government, households and non-profit institutions serving households (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

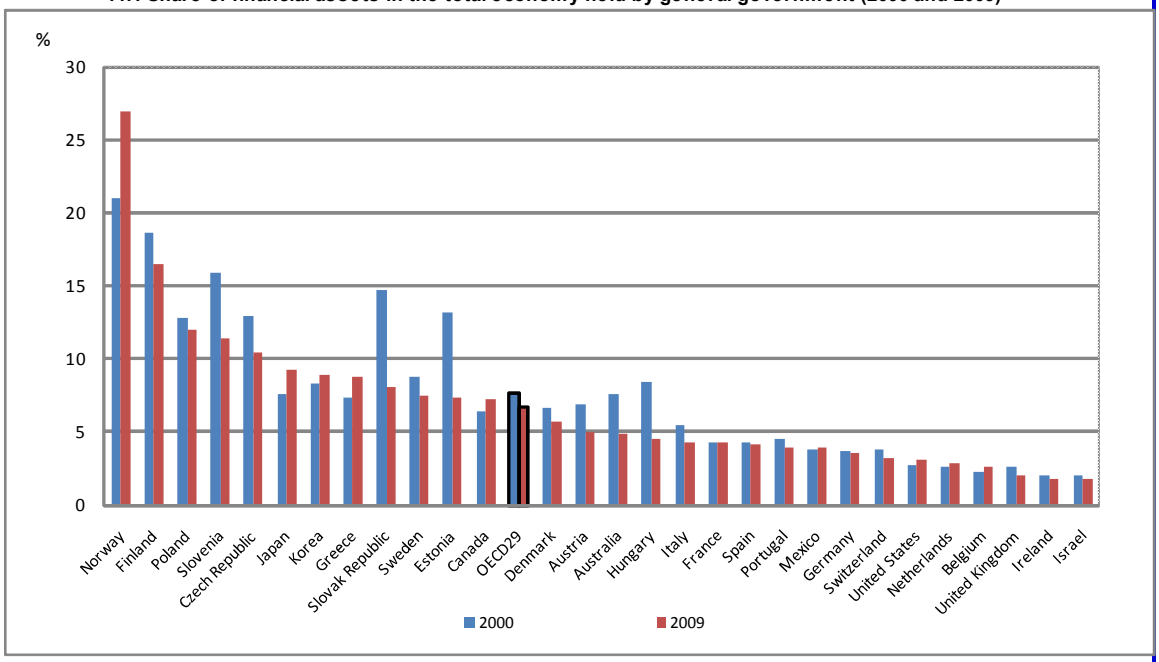
Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

11. Size of general government financial assets and liabilities

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Assets 2000	Assets 2009
1	Norway	21,0	26,9
2	Finland	18,6	16,5
3	Poland	12,8	12,0
4	Slovenia	15,8	11,3
5	Czech Republic	12,9	10,4
6	Japan	7,6	9,3
7	Korea	8,3	8,8
8	Greece	7,4	8,8
9	Slovak Republic	14,7	8,0
10	Sweden	8,8	7,4
11	Estonia	13,2	7,3
12	Canada	6,4	7,3
13	OECD29	7,6	6,7
14	Denmark	6,6	5,7
15	Austria	6,9	5,0
16	Australia	7,6	4,8
17	Hungary	8,5	4,5
18	Italy	5,4	4,2
19	France	4,2	4,2
20	Spain	4,3	4,2
21	Portugal	4,5	3,9
22	Mexico	3,7	3,9
23	Germany	3,7	3,5
24	Switzerland	3,8	3,2
25	United States	2,7	3,1
26	Netherlands	2,7	2,8
27	Belgium	2,2	2,6
28	United Kingdom	2,6	2,0
29	Ireland	2,0	1,8
30	Israel	2,0	1,8

11.1 Share of financial assets in the total economy held by general government (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West

Data for Australia and Israel are from the consolidated financial accounts.

Data for Chile, Iceland, Luxembourg, New-Zealand and Turkey are missing

Switzerland: 2008 instead of 2009.

Ireland, Israel and Slovenia: 2001 instead of 2000; Korea: 2002 instead of 2000.

Data extracted on 28 February 2011

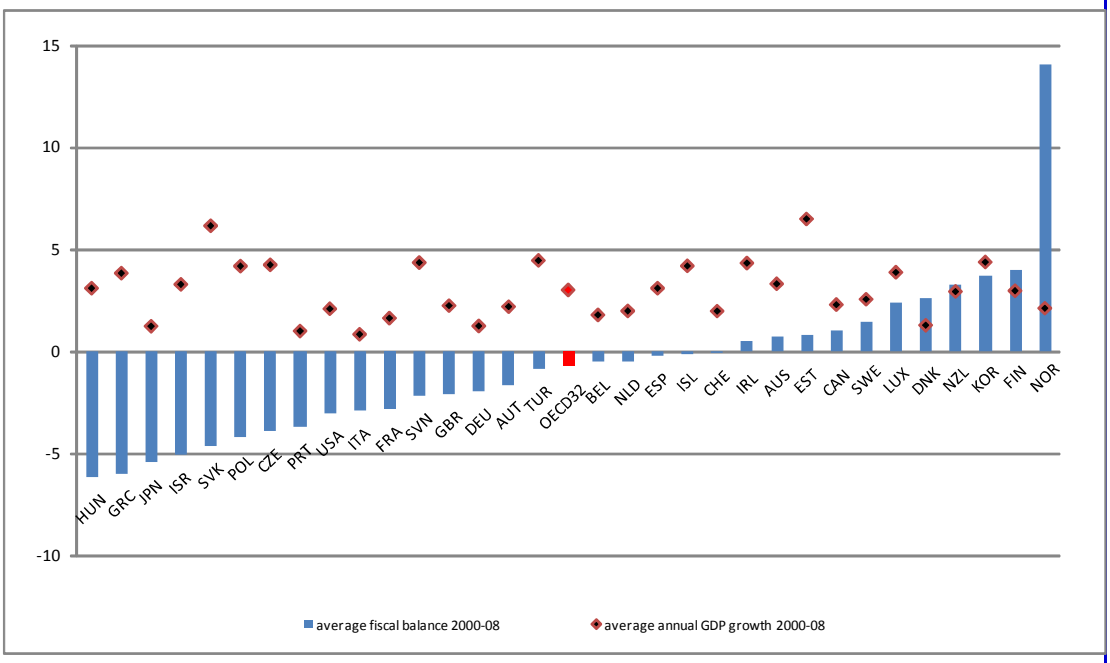
Chapter 3 Public Finance and Economics

12. Government deficits/surpluses

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	country	country code	average fiscal balance 2000-08	average annual GDP grow th 2000-08
1	Hungary	HUN	-6,1	3,1
2	Greece	GRC	-6,0	3,8
3	Japan	JPN	-5,4	1,2
4	Israel	ISR	-5,1	3,3
5	Slovak Republic	SVK	-4,7	6,2
6	Poland	POL	-4,2	4,2
7	Czech Republic	CZE	-3,9	4,3
8	Portugal	PRT	-3,7	1,0
9	United States	USA	-3,0	2,1
10	Italy	ITA	-2,9	0,8
11	France	FRA	-2,8	1,6
12	Slovenia	SVN	-2,2	4,4
13	United Kingdom	GBR	-2,1	2,2
14	Germany	DEU	-1,9	1,2
15	Austria	AUT	-1,6	2,2
16	Turkey	TUR	-0,8	4,5
17	OECD32	OECD32	-0,7	3,0
18	Belgium	BEL	-0,5	1,8
19	Netherlands	NLD	-0,5	2,0
20	Spain	ESP	-0,2	3,1
21	Iceland	ISL	-0,1	4,2
22	Sw itzerland	CHE	-0,1	2,0
23	Ireland	IRL	0,5	4,3
24	Australia	AUS	0,7	3,3
25	Estonia	EST	0,8	6,5
26	Canada	CAN	1,0	2,3
27	Sw eden	SWE	1,4	2,6
28	Luxembourg	LUX	2,4	3,9
29	Denmark	DNK	2,6	1,3
30	New Zealand	NZL	3,3	2,9
31	Korea	KOR	3,7	4,4
32	Finland	FIN	4,0	3,0
33	Norw ay	NOR	14,0	2,1

12.1 Average annual growth in GDP and average fiscal balance as a percentage of GDP (2000 to 2008)



Source: OECD Economic Outlook 89 Preliminary version, May 2011.

Data for Chile and Mexico are missing.

The OECD average is unw eighted.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is w ithout prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law .

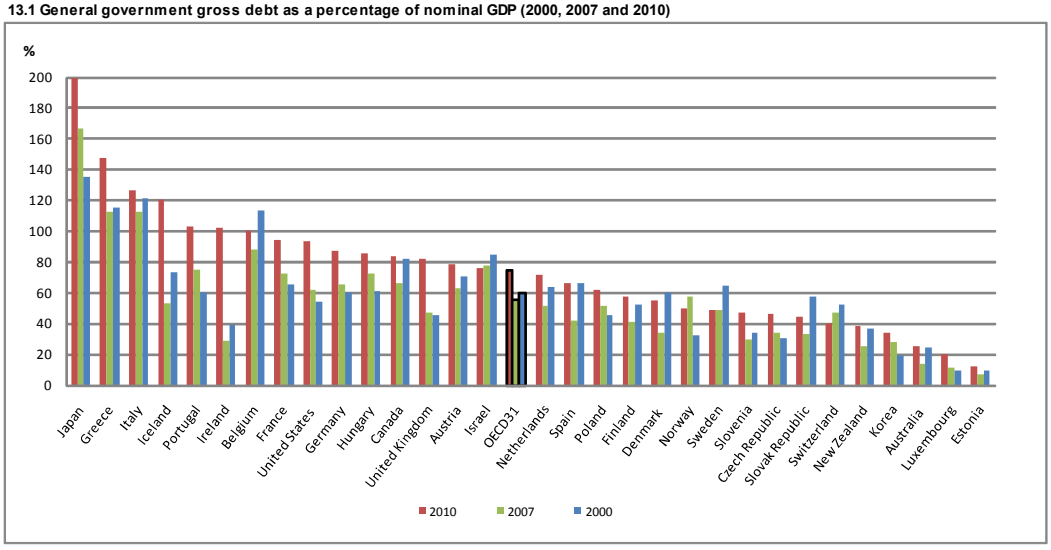
Chapter 3 Public Finance and Economics

13. General government debt

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2010	2007	2000
1	Japan	199,7	167,0	135,4
2	Greece	147,3	112,9	115,3
3	Italy	126,8	112,8	121,6
4	Iceland	120,2	53,3	72,9
5	Portugal	103,1	75,4	60,2
6	Ireland	102,4	28,8	39,4
7	Belgium	100,7	88,1	113,7
8	France	94,1	72,3	65,6
9	United States	93,6	62,0	54,5
10	Germany	87,0	65,3	60,4
11	Hungary	85,6	72,5	60,8
12	Canada	84,2	66,5	82,1
13	United Kingdo	82,4	47,2	45,1
14	Austria	78,6	63,1	71,1
15	Israel	76,1	77,7	84,5
16	OECD31	74,2	55,6	59,4
17	Netherlands	71,4	51,5	63,9
18	Spain	66,1	42,1	66,5
19	Poland	62,4	51,7	45,4
20	Finland	57,4	41,4	52,5
21	Denmark	55,5	34,3	60,4
22	Norway	49,5	57,4	32,7
23	Sweden	49,1	49,3	64,3
24	Slovenia	47,5	30,0	33,7
25	Czech Repub	46,6	33,7	30,5
26	Slovak Repub	44,5	32,8	57,6
27	Switzerland	40,2	46,8	52,4
28	New Zealand	38,7	25,7	36,9
29	Korea	33,9	27,9	19,0
30	Australia	25,3	14,2	24,6
31	Luxembourg	19,7	11,7	9,2
32	Estonia	12,1	7,3	9,4

13.1 General government gross debt as a percentage of nominal GDP (2000, 2007 and 2010)



Source: OECD Economic Outlook 89 Preliminary version, May 2011.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Gross debt data are not always comparable across countries due to different definitions or treatment of debt components. Notably, they include the funded portion of government employee pension liabilities for some OECD countries, including Australia and the United States. The debt position of these countries is thus overstated relative to countries that have large unfunded liabilities for such pensions, and that are not recorded in the core accounts of the 1993 SNA; which instead recommends their inclusion as a memorandum item. For euro area countries with unsustainable fiscal positions that have asked for assistance from the European Union and the IMF (Greece, Ireland and Portugal) the change in 2010 in government financial liabilities has been approximated by the change in government liabilities recorded for the Maastricht

definition of general government debt. For most countries, data on gross debt used for the purpose of these calculations refer to the liabilities (short and long-term) in the general government as defined in the system of national accounts. This definition differs from the definition of debt under the Maastricht Treaty which is used to assess EU fiscal positions (Maastricht debt for European Union countries is shown in Annex Table 60 of Economic Outlook 89). For more details, see OECD Economic Outlook

Data for Chile, Mexico and Turkey are missing.

The OECD average is unweighted.

Slovenia and Czech Republic: 2001 instead of 2000.

Data for Australia from 1999 onwards are recorded on an accrual basis and State Central Borrowing Authorities have been reclassified outside the general government.

Data for Belgium includes the debt of the Belgium National Railways Company (SNCB) from 2005 onwards.

Data for Germany includes the debt of the Inherited Debt Fund.

Data for Japan includes the debt of the Japan Railway Settlement Corporation and the National Forest Special Account.

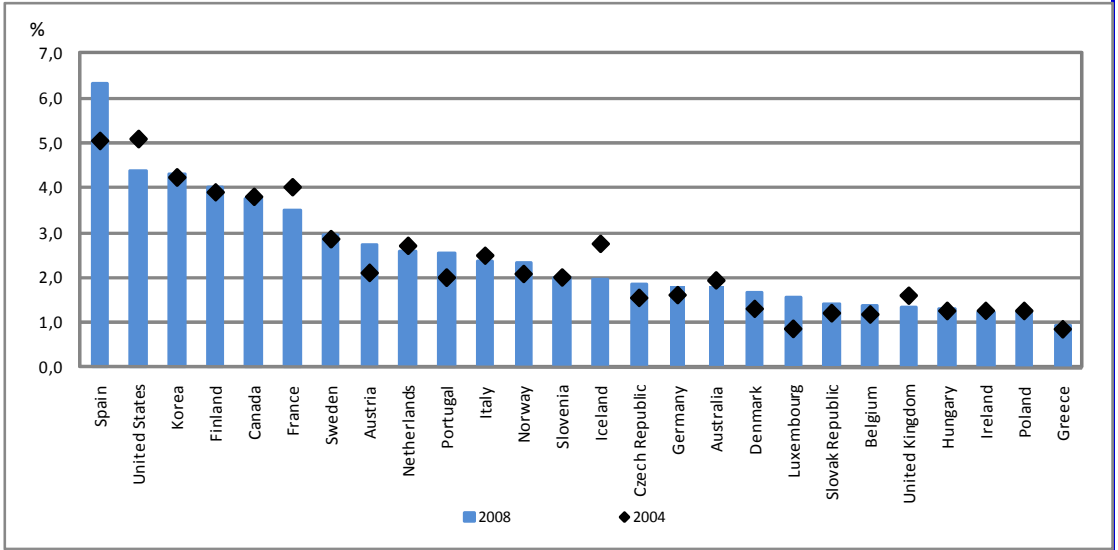
Data for Korea are on a non-consolidated basis (SNA93).

14. Governments'role in promoting R&D

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2004	2008
1	Spain	5,06	6,34
2	United States	5,10	4,38
3	Korea	4,25	4,31
4	Finland	3,91	3,99
5	Canada	3,82	3,76
6	France	4,03	3,50
7	Sweden	2,87	2,97
8	Austria	2,12	2,71
9	Netherlands	2,72	2,57
10	Portugal	2,01	2,56
11	Italy	2,50	2,35
12	Norway	2,09	2,32
13	Slovenia	2,02	2,01
14	Iceland	2,76	1,95
15	Czech Republic	1,56	1,86
16	Germany	1,62	1,80
17	Australia	1,95	1,78
18	Denmark	1,31	1,66
19	Luxembourg	0,87	1,57
20	Slovak Republic	1,22	1,41
21	Belgium	1,19	1,37
22	United Kingdom	1,61	1,34
23	Hungary	1,27	1,31
24	Ireland	1,27	1,24
25	Poland	1,27	1,21
26	Greece	0,86	0,92

14.1 Government budget appropriations or outlays for R&D as a percentage of total government outlays (2008 and 2004)



Source: OECD *Measuring Innovation* (2010). OECD Research & Development Statistics, OECD National Accounts Statistics, November 2010
Total government outlays refer to central/federal government only, in order to be consistent with the definition of GBAORD (except for Australia where total government outlays refer to general government).
For countries which also include regional and local R&D expenditures in their GBAORD estimates (Belgium, Denmark, Germany, Ireland and the United Kingdom), total government outlays refer to central/federal as well as regional and local government outlays.
Data for Chile, Estonia, Japan, Israel, Mexico, New Zealand, Switzerland and Turkey are missing.
Greece, Korea and Portugal: 2007 instead of 2008
Canada: 2006 instead of 2008
Hungary and Italy: 2005 instead of 2004

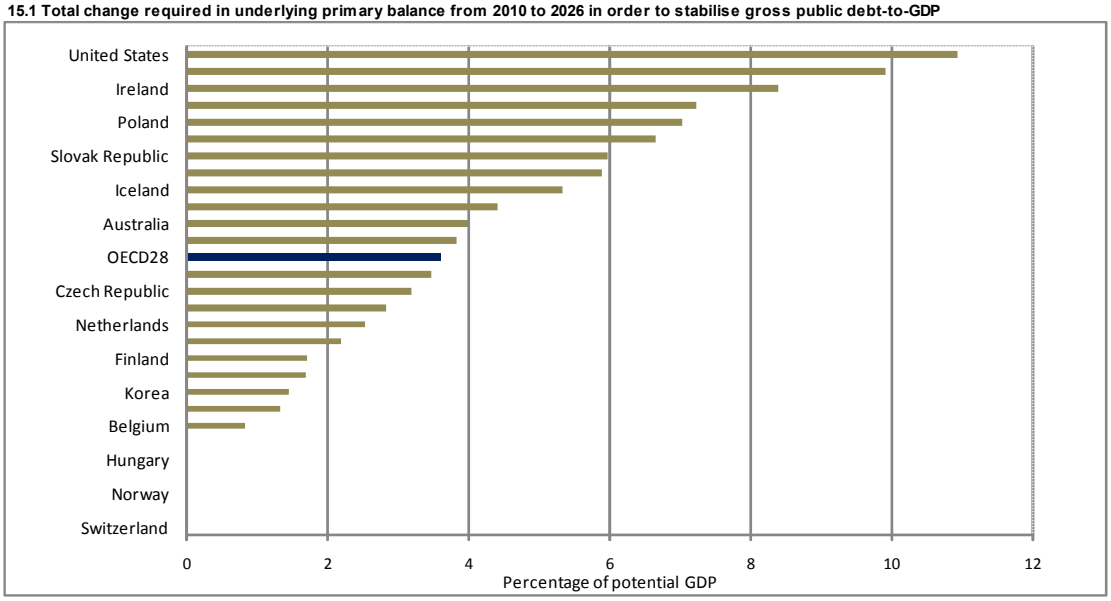
Chapter 4 Strategic foresight and leadership

15. Fiscal sustainability

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			Required change in underlying primary balance 2010-2026
1	CHE	Switzerland	0,00
2	SWE	Sweden	0,00
3	NOR	Norway	0,00
4	LUX	Luxembourg	0,00
5	HUN	Hungary	0,00
6	DNK	Denmark	0,00
7	BEL	Belgium	0,82
8	DEU	Germany	1,33
9	KOR	Korea	1,45
10	ITA	Italy	1,69
11	FIN	Finland	1,70
12	AUT	Austria	2,18
13	NLD	Netherlands	2,52
14	CAN	Canada	2,83
15	CZE	Czech Republic	3,18
16	NZL	New Zealand	3,47
17	OECD28	OECD28	3,60
18	ESP	Spain	3,83
19	AUS	Australia	4,00
20	FRA	France	4,42
21	ISL	Iceland	5,32
22	PRT	Portugal	5,88
23	SVK	Slovak Republic	5,97
24	GRC	Greece	6,65
25	POL	Poland	7,03
26	GBR	United Kingdom	7,23
27	IRL	Ireland	8,38
28	JPN	Japan	9,91
29	USA	United States	10,93

15.1 Total change required in underlying primary balance from 2010 to 2026 in order to stabilise gross public debt-to-GDP



Source: OECD calculations. OECD (2011) Economic Outlook 89 Preliminary Version, OECD, Paris.

Denmark, Hungary, Luxembourg, Norway, Sweden and Switzerland are included in the average but do not require consolidation to stabilise the debt-to-GDP ratio. The OECD average is unweighted.

For Japan and the United States, the required consolidation to stabilise debt is so large in 2012 that is it not achieved in the baseline scenario by 2026 given the assumed pace of consolidation. The estimated number of years of consolidation for these an

Percentages represent the difference between the underlying primary balance required- from 2010- to stabilise debt-to-GDP ratios by 2026, according to OECD model assumptions described in Annex C and as summarised in Tables 4.3 and 4.4 of the Economic Outl

Data are unavailable for: Chile, Estonia, Israel, Mexico, Slovenia and Turkey.

For further details on the methodology used see Annex C (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

Government at a Glance 2011 - © OECD 2011

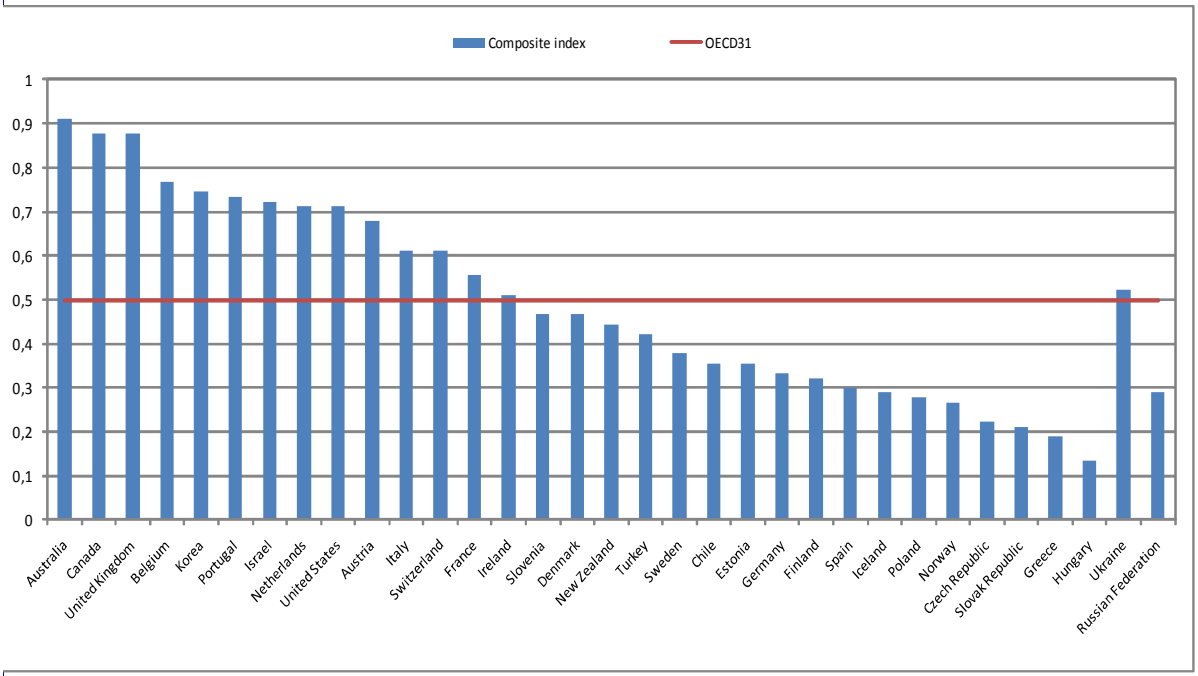
Chapter 4 Strategic foresight and leadership

16. Strategic human resources management

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Composite index	OECD31
1	Australia	0,91	0,50
2	Canada	0,88	0,50
3	United Kingdom	0,88	0,50
4	Belgium	0,77	0,50
5	Korea	0,74	0,50
6	Portugal	0,73	0,50
7	Israel	0,72	0,50
8	Netherlands	0,71	0,50
9	United States	0,71	0,50
10	Austria	0,68	0,50
11	Italy	0,61	0,50
12	Switzerland	0,61	0,50
13	France	0,56	0,50
14	Ireland	0,51	0,50
15	Slovenia	0,47	0,50
16	Denmark	0,47	0,50
17	New Zealand	0,44	0,50
18	Turkey	0,42	0,50
19	Sweden	0,38	0,50
20	Chile	0,36	0,50
21	Estonia	0,36	0,50
22	Germany	0,33	0,50
23	Finland	0,32	0,50
24	Spain	0,30	0,50
25	Iceland	0,29	0,50
26	Poland	0,28	0,50
27	Norway	0,27	0,50
28	Czech Republic	0,22	0,50
29	Slovak Republic	0,21	0,50
30	Greece	0,19	0,50
31	Hungary	0,13	0,50
	Ukraine	0,52	0,50
	Russian Federati	0,29	0,50

16.1 Utilisation of strategic HRM practices in central government (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Government

Data for Japan, Luxembourg and Mexico are not available.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

For further country-specific information as well as details on the methodology and factors used in constructing the index see Annex E (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

18 Political influence in senior staffing

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

18.1 Turn-over of civil servants with a change in government (2010)

	Advisors to the ministry's leadership	(Highest) Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	Level 5	(Lowest) Level 6
Australia	◉	○	○	○	○	○	○
Austria	◉	○	○	○	○	○	○
Belgium	●	⊙	○	○	○	○	○
Canada	n.a.	○	○	○	○	○	○
Chile	n.a.	◉	◉	●	⊙	⊙	○
Czech Republic	n.a.	●	●	◉	○	○	n.a.
Denmark	○	○	○	○	○	○	○
Estonia	●	○	○	○	○	○	○
Finland	●	⊙	○	○	○	○	○
France	◉	⊙	⊙	○	○	○	○
Germany	n.a.	◉	◉	○	○	○	○
Greece	●	◉	◉	○	○	○	○
Hungary	◉	●	●	◉	⊙	⊙	n.a.
Iceland	●	⊙	○	○	○	○	○
Ireland	●	○	○	○	○	○	○
Israel	●	◉	⊙	○	○	○	n.a.
Italy	●	◉	⊙	○	○	○	○
Japan	n.a.	○	○	○	○	○	○
Korea	●	●	○	○	○	○	○
Mexico	◉	◉	◉	⊙	○	○	○
Netherlands	○	⊙	○	○	○	○	○
New Zealand	○	○	○	○	○	○	○
Norway	○	○	○	○	○	○	○
Poland	●	⊙	○	○	○	○	○
Portugal	●	◉	◉	○	○	n.a.	n.a.
Slovak Republic	◉	●	◉	⊙	⊙	○	○
Slovenia	◉	⊙	○	○	○	○	○
Spain	n.a.	◉	⊙	○	○	○	n.a.
Sweden	●	○	○	○	○	○	○
Switzerland	⊙	⊙	○	○	○	○	○
Turkey	n.a.	●	●	◉	◉	◉	⊙
United States	●	⊙	⊙	⊙	⊙	n.a.	n.a.
United Kingdom	●	○	○	○	○	○	○
Russian Federation	○	●	◉	⊙	○	○	○
Ukraine	◉	●	◉	◉	⊙	⊙	⊙
Total OECD33							
● yes, all	14	5	3	1	0	0	0
◉ yes, many	7	8	6	3	1	1	0
⊙ yes, few	1	9	5	3	4	2	1
○ none	4	11	19	26	28	28	26

n.a.: Not available

Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Luxembourg are not available.

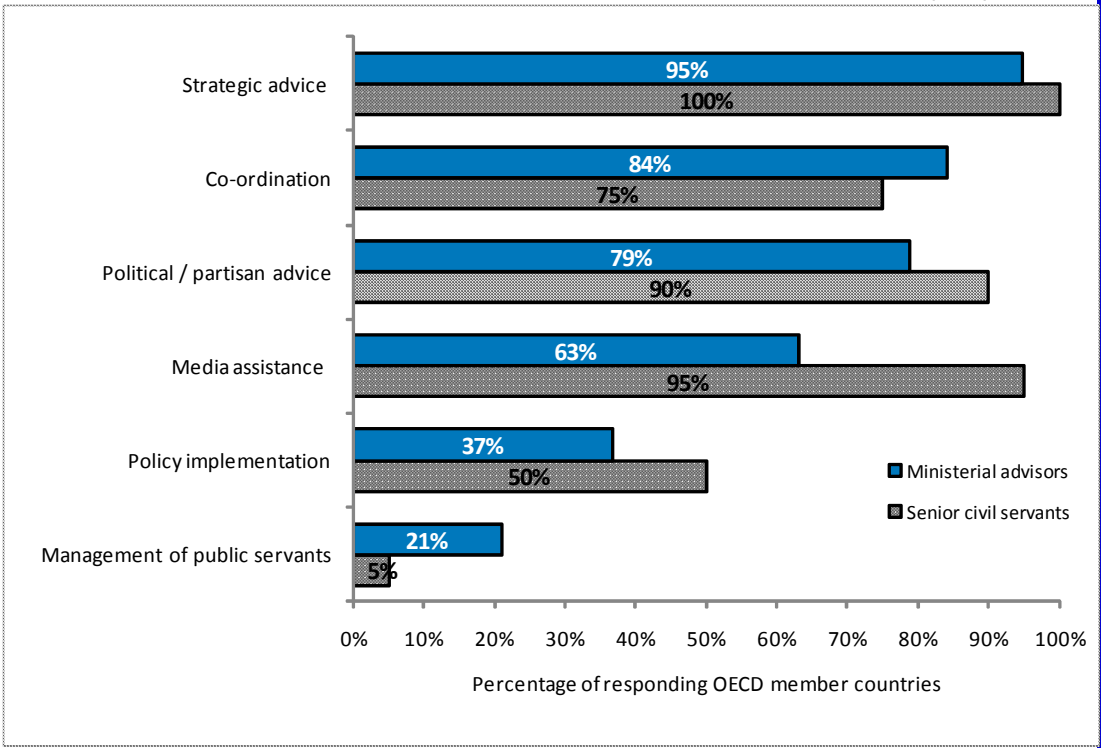
In New Zealand a change of government does not affect the employment of public servants. The exception to this is a small number of public servants employed in Ministerial offices on an event-based contract, with the event triggering the termination of their contract being the conclusion of their relevant Minister's term in office.

19. Strategic decision making: Ministerial advisors

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Management of public servants	Policy implementation	Media assistance	Political / partisan advice	Co-ordination	Strategic advice
1	Senior civil servants	5%	50%	95%	90%	75%	100%
2	Ministerial advisors	21%	37%	63%	79%	84%	95%

19.1 Functions of ministerial advisors: Views from ministerial advisors and senior civil servants (2010)



Source: OECD (2010), Ministerial Advisors Survey, responses to the questionnaires for senior civil servants and ministerial advisors.

Data are based on the responses provided by senior civil servants in 20 countries and ministerial advisors in 17 countries.

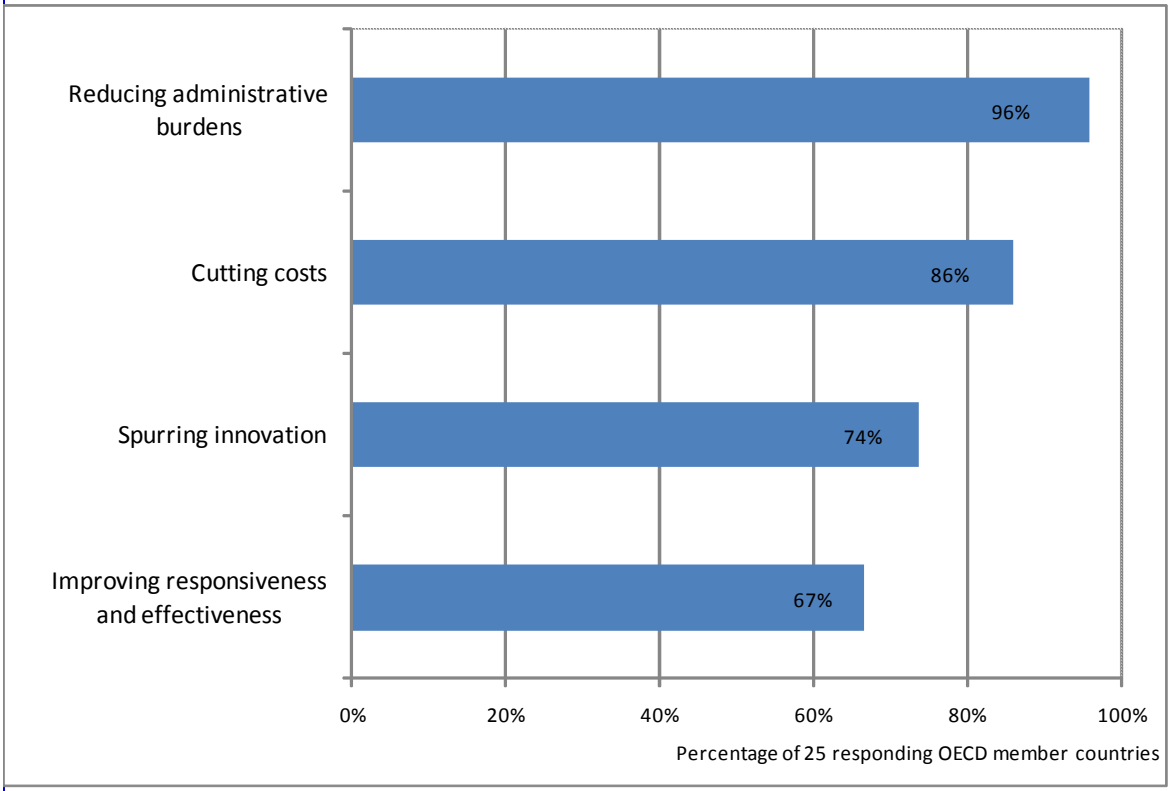
Chapter 4 Strategic foresight and leadership

20. E-government strategies

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	percentage
Reducing administrative	0,96
Cutting costs	0,86
Spurring innovation	0,74
Improving responsiveness	0,67

20.1 Top e-government objectives identified in central government (2010)



Source: OECD 2010 Survey on e-Government Structural and Economic Data.

Data are not available for Belgium, Canada, the Czech Republic, Germany, Ireland, Israel, Korea, Norway and the United States.

Additional country-specific data on e-government objectives are available in Table 20.3 (http://dx.doi.org/10.1787/888932391982).

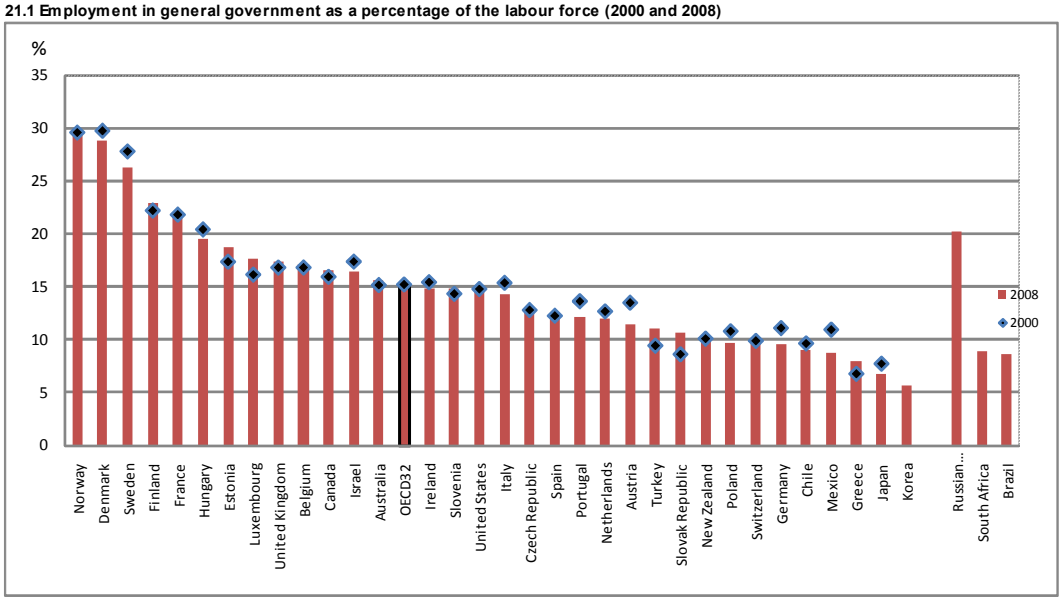
Chapter 5 Employment in general government and public corporations

21 Employment in general government and public corporations

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2000	2008
1	Norway	29,5	29,3
2	Denmark	29,7	28,7
3	Sweden	27,7	26,2
4	Finland	22,2	22,9
5	France	21,8	21,9
6	Hungary	20,4	19,5
7	Estonia	17,3	18,7
8	Luxembourg	16,1	17,6
9	United Kingdom	16,8	17,4
10	Belgium	16,8	17,1
11	Canada	15,9	16,5
12	Israel	17,3	16,5
13	Australia	15,1	15,6
14	OECD32	15,2	15,0
15	Ireland	15,4	14,8
16	Slovenia	14,3	14,7
17	United States	14,8	14,6
18	Italy	15,3	14,3
19	Czech Republic	12,8	12,8
20	Spain	12,2	12,3
21	Portugal	13,6	12,1
22	Netherlands	12,7	12,0
23	Austria	13,5	11,4
24	Turkey	9,4	11,0
25	Slovak Republic	8,6	10,7
26	New Zealand	10,1	9,8
27	Poland	10,8	9,7
28	Switzerland	9,9	9,7
29	Germany	11,1	9,6
30	Chile	9,6	9,1
31	Mexico	10,9	8,8
32	Greece	6,8	7,9
33	Japan	7,7	6,7
34	Korea		5,7
	Russian Federation		20,2
	South Africa		8,9
	Brazil		8,6

21.1 Employment in general government as a percentage of the labour force (2000 and 2008)



Source: International Labour Organization (ILO), LABORSTA database. Data for Turkey are from the Ministry of Finance and the Turkish Statistical Institute. Data for Japan for employment are from the Establishment and Enterprise Census. Data for Korea were provided by government officials.

Japan: Employment is not classified according to SNA definition and are substituted by direct employment by central or sub-central governments.

Data for Iceland are missing.

Data for 2000 for Korea are missing and this country is not included in the average (OECD32).

Data for Australia, Chile and United States refer to the public sector (general government and public corporations)

Data for Austria, Czech Republic, Italy, Netherlands New Zealand and Poland are expressed in full-time equivalents (FTEs). In New Zealand FTEs are included for education, health and community services and personal and other services.

Finland, Israel, Mexico, Poland and Sweden: 2007 instead of 2008

France, Japan, New Zealand and Portugal: 2006 instead of 2008

Russian Federation; 2005 instead of 2008; Brazil and South Africa 2003 instead of 2008

Ireland, Japan, Luxembourg, Slovenia and Switzerland: 2001 instead of 2000

2000 data missing for Brazil, Russian Federation and South Africa.

Data extracted on 18 March 2011

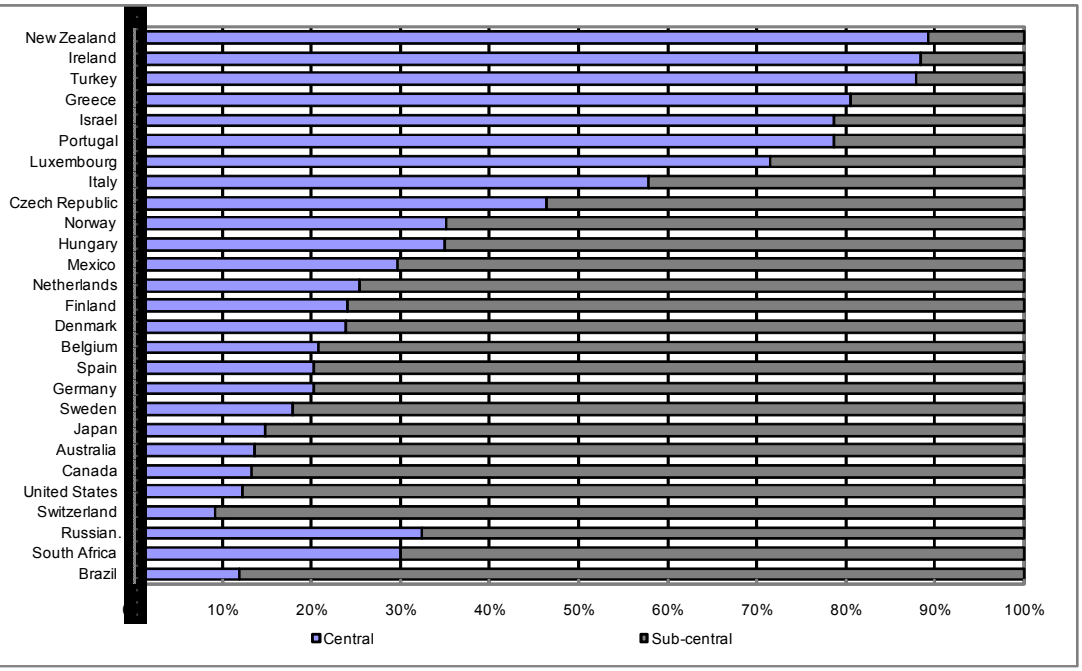
Chapter 5 Employment in general government and public corporations

22 General government employment across levels of government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Central	Sub-central
1	Brazil	11,86	88,14
2	South Africa	29,92	70,08
3	Russian Feder	32,40	67,60
4	Switzerland	9,06	90,94
5	United States	12,28	87,72
6	Canada	13,31	86,69
7	Australia	13,54	86,46
8	Japan	14,72	85,28
9	Sweden	17,92	82,08
10	Germany	20,22	79,78
11	Spain	20,25	79,75
12	Belgium	20,78	79,22
13	Denmark	23,80	76,20
14	Finland	23,99	76,01
15	Netherlands	25,35	74,65
16	Mexico	29,66	70,34
17	Hungary	34,86	65,14
18	Norway	35,16	64,84
19	Czech Republi	46,42	53,58
20	Italy	57,80	42,20
21	Luxembourg	71,47	28,53
22	Portugal	78,55	21,45
23	Israel	78,69	21,31
24	Greece	80,53	19,47
25	Turkey	87,81	12,19
26	Ireland	88,39	11,61
27	New Zealand	89,20	10,80

22.1 Distribution of general government employment between the central and sub-central levels of government (2008)



Source: International Labour Organization (ILO), LABORSTA database. Data for Turkey are from the Ministry of Finance and Turkish Statistical Institute. Data for Japan are from the Establishment and Enterprise Census.

Japan: General government employment data are not classified according to SNA definitions and are substituted by direct employment figures provided by central or sub-central governments.

Data for Austria, Chile, Estonia, France, Korea, Iceland, Poland, Slovak Republic, Slovenia and United Kingdom are missing.

Data for Australia and United States refer to the public sector (general government and public corporations).

Data for Czech Republic, Italy, Netherlands New Zealand and Poland are expressed in full-time equivalents (FTEs). In New Zealand FTEs are included for education, health and community services and personal and other services.

Data for Hungary do not include other Non-Profit Institutions at the central/sub-central level.

Finland, Israel, Mexico and Sweden: 2007

Japan, New Zealand and Portugal: 2006

Russian Federation: 2005

Brazil and South Africa: 2003

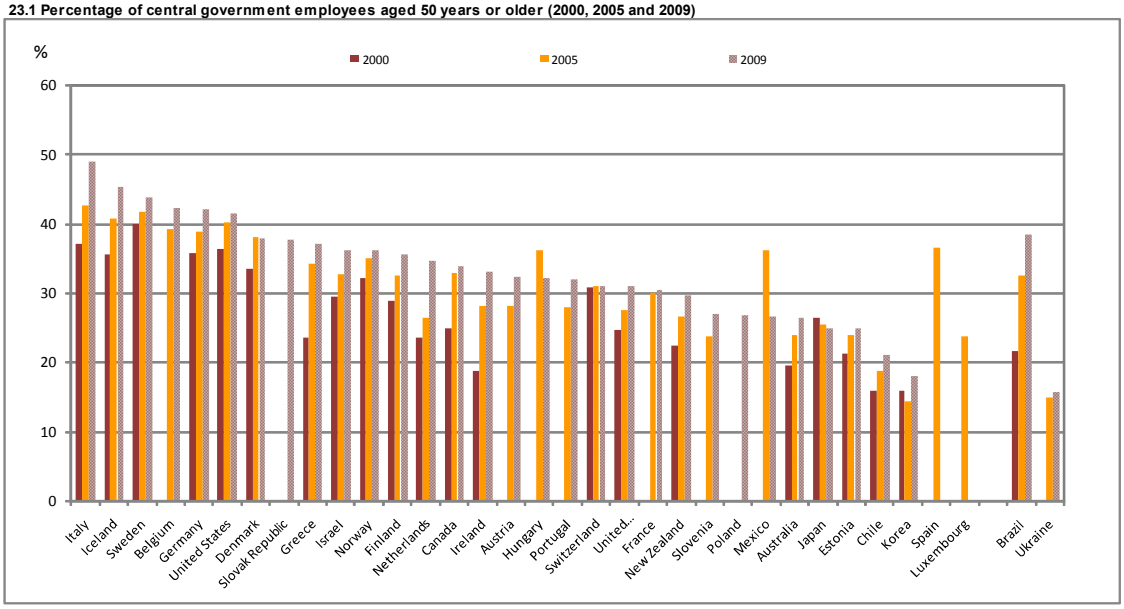
Data extracted on 18 March 2011

23 Ageing central government workforce

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2000	2005	2009
1	Italy	37,2	42,6	49,2
2	Iceland	35,7	40,9	45,5
3	Sweden	40,0	41,9	44,0
4	Belgium		39,2	42,4
5	Germany	35,8	38,9	42,2
6	United States	36,5	40,2	41,6
7	Denmark	33,6	38,1	38,0
8	Slovak Republic			37,8
9	Greece	23,5	34,4	37,3
10	Israel	29,5	32,7	36,4
11	Norway	32,2	35,1	36,4
12	Finland	28,9	32,5	35,8
13	Netherlands	23,6	26,6	34,7
14	Canada	24,9	33,0	34,0
15	Ireland	18,8	28,2	33,2
16	Austria		28,1	32,5
17	Hungary		36,2	32,2
18	Portugal		28,0	32,1
19	Switzerland	30,8	31,1	31,2
20	United Kingd	24,8	27,6	31,2
21	France		30,0	30,5
22	New Zealanc	22,5	26,7	29,9
23	Slovenia		23,8	27,1
24	Poland			26,9
25	Mexico		36,3	26,7
26	Australia	19,5	23,9	26,7
27	Japan	26,4	25,5	25,0
28	Estonia	21,3	24,0	25,0
29	Chile	16,0	18,9	21,1
30	Korea	16,0	14,5	18,1
31	Spain		36,5	
32	Luxembourg		23,9	
	Brazil	21,8	32,7	38,6
	Ukraine		15,1	15,9

23.1 Percentage of central government employees aged 50 years or older (2000, 2005 and 2009)



Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are not available for the Czech Republic, Russian Federation and Turkey. Data are not available for Austria, Belgium, France, Hungary, Luxembourg, Mexico, Poland, Portugal, Slovenia, Spain and Ukraine for 2000. Data are not available for France, Poland for 2005. Data are not available for Luxembourg and Spain for 2009.

Data for Italy are for 2001 instead of 2000. Data for Korea are for 1998 instead of 2000. Data for Switzerland are for 2002 instead of 2000.

Data for Austria, Mexico and Norway are for 2006 instead of 2005. Data for Korea are for 2003 instead of 2005. Data for the United States are for 2004 instead of 2005.

Data for Brazil, Japan, Italy and Korea are for 2008 instead of 2009. Data for Portugal are for 2010 instead of 2009.
For Brazil, Estonia and Hungary, the data represent the percentage of government employees over 51 years old. For Chile, data represent the percentage of government employees over 55 years old.

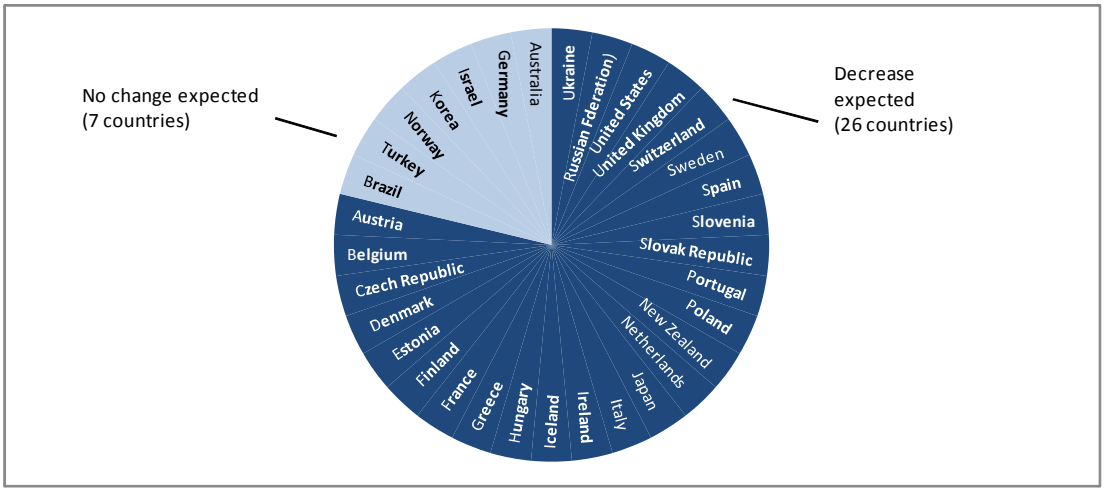
Chapter 5 Employment in general government and public corporations

24 Public workforce restructuring

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

No change	Decrease
Australia	Austria
Germany	Belgium
Israel	Czech Republic
Norway	Denmark
Turkey	Estonia
Brazil	Finland
Korea	France
	Greece
	Hungary
	Iceland
	Ireland
	Italy
	Japan
	Netherlands
	New Zealand
	Poland
	Portugal
	Slovak Republic
	Slovenia
	Spain
	Sweden
	Switzerland
	United Kingdom
	United States
	Russian Federation
	Ukraine

24.1 Anticipated changes in employment levels in more than 50% of agencies and ministries (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are not applicable for Canada. Data are not available for Chile, Luxembourg and Mexico.

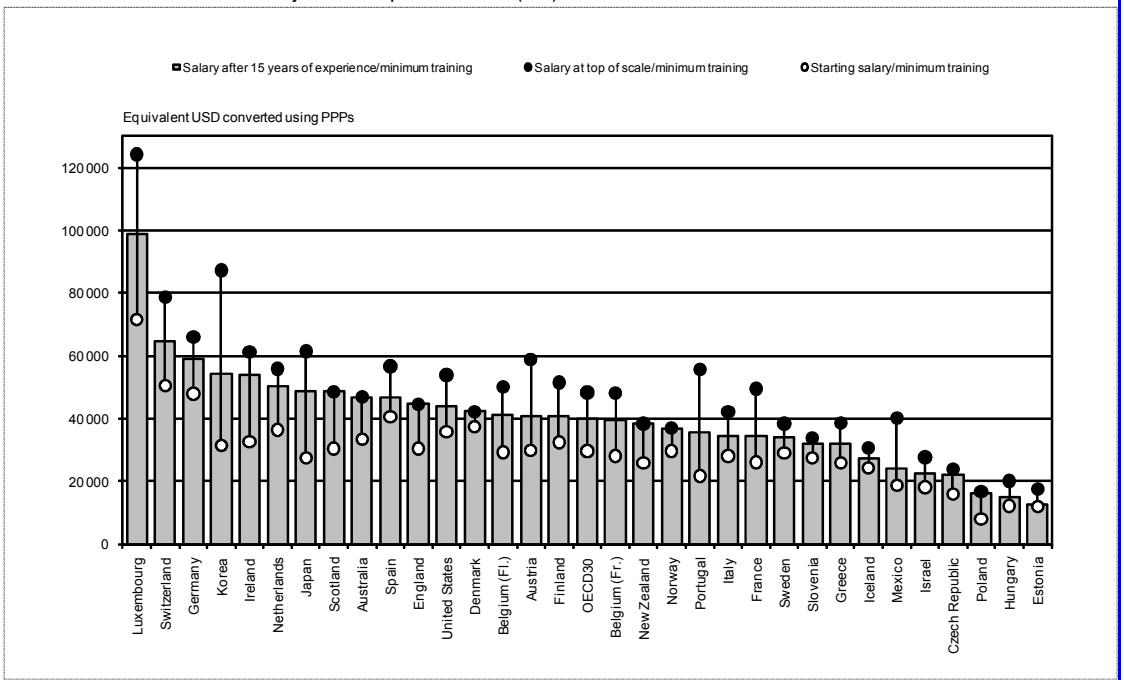
Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

25 Teachers' salaries

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Lower secondary education		
		Salary after 15 years of experience/minimum training	Salary at top of scale/minimum training	Starting salary/minimum training
1	Luxembourg	98849	124231	71508
2	Switzerland	64580	78801	50427
3	Germany	59156	65925	48004
4	Korea	54444	87327	31407
5	Ireland	54100	61304	32657
6	Netherlands	50227	55929	36403
7	Japan	48655	61518	27545
8	Scotland	48611	48611	30475
9	Australia	46908	46908	33336
10	Spain	46794	56728	40729
11	England	44630	44630	30534
12	United States	44000	53972	35915
13	Denmark	42308	42308	37449
14	Belgium (Fl.)	41093	50190	29223
15	Austria	40993	58921	29928
16	Finland	40953	51512	32513
17	OECD30	40095	48375	29668
18	Belgium (Fr.)	39430	48163	28115
19	New Zealand	38412	38412	25964
20	Norway	37023	37023	29635
21	Portugal	35486	55654	21677
22	Italy	34331	42132	28098
23	France	34316	49607	26123
24	Sweden	33885	38431	28984
25	Slovenia	32075	33967	27470
26	Greece	31946	38658	25974
27	Iceland	27226	30774	24266
28	Mexico	24261	40094	18620
29	Israel	22410	27680	18199
30	Czech Republic	22084	24049	15976
31	Poland	16137	16818	8076
32	Hungary	15049	20208	12175
33	Estonia	12687	17510	11981

25.1 Teachers' salaries in lower secondary education in public institutions (2008)



Source: OECD (2010), *Education at a Glance 2010: OECD indicators*.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Canada, Chile, Slovak Republic and Turkey are missing.

Belgium is presented as Belgium (Fr) and Belgium (Fl). The United Kingdom is presented as England and Scotland.

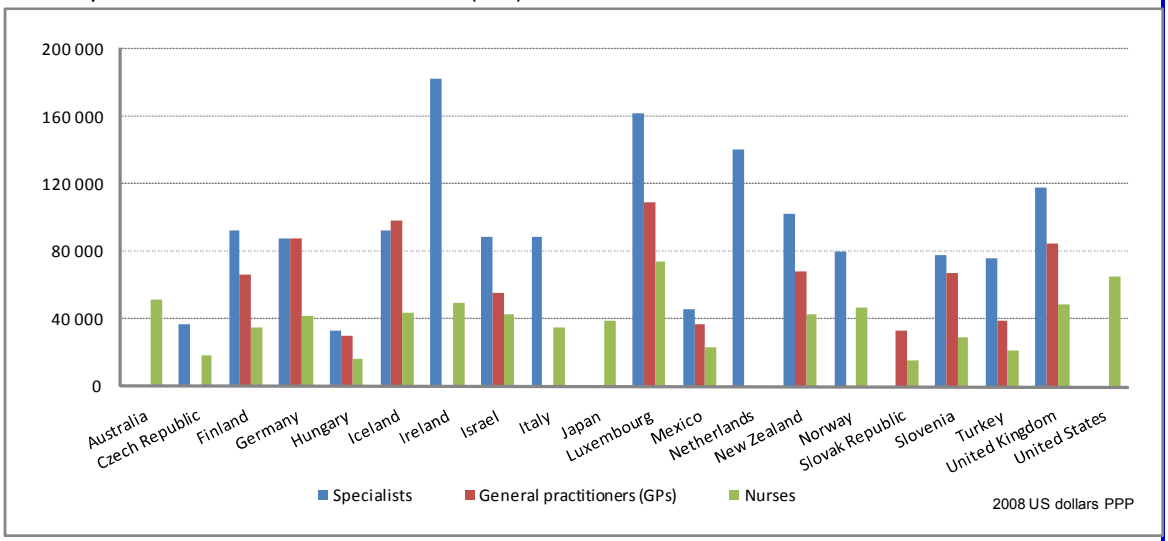
Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

26 Doctors' and nurses' salaries

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

2008	Specialists	General practitioners (GPs)	Nurses
Australia			52175
Czech Republic	36682		19003
Finland	92650	65940	34872
Germany	88277	88277	42014
Hungary	33503	30066	16186
Iceland	92747	98864	44211
Ireland	182766		49425
Israel	88473	55533	42859
Italy	88890		34983
Japan			38866
Luxembourg	162312	108793	73686
Mexico	45588	36698	23827
Netherlands	140219		
New Zealand	102386	68202	43072
Norway	80375		46780
Slovak Republic		32849	15290
Slovenia	77876	67518	29100
Turkey	76209	39304	21944
United Kingdom	117777	85008	48512
United States			65130

26.1 Compensation of salaried doctors and nurses (2008)



OECD Health Data 2010

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Austria, Belgium, Canada, Chile, Denmark, Estonia, France, Greece, Korea, Poland, Portugal, Spain, Sweden and Switzerland are missing

Australia: 2007

Germany: 2006

Netherlands: 2006

New Zealand and the United Kingdom (general practitioners): 2007

Luxembourg (general practitioners, specialists): 2006

Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

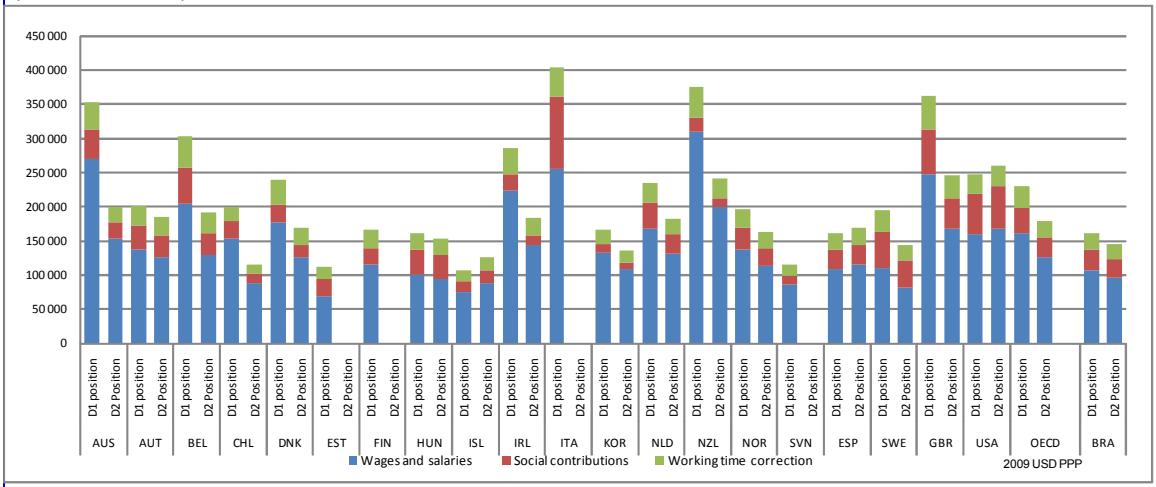
27 Compensation of senior management in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Wages and salaries		Social contributions		Working time correction	
	D1 position	D2 Position	D1 position	D2 Position	D1 position	D2 Position
AUS	269957	152991	42954	24343	40688	23059
AUT	137465	125659	35669	32606	29087	26588
BEL	205114	128914	51888	32611	47266	29706
CHL	154029	88562	24536	14108	21485	12353
DNK	176798	125798	25462	18117	36981	26313
EST	68737	.	25601	.	18116	.
FIN	114576	.	23961	.	27362	.
HUN	100442	95150	36912	34968	24526	23234
ISL	74519	87537	16236	19072	16935	19894
IRL	223182	143197	23992	15394	38961	24998
ITA	255819	.	105128	.	43429	.
KOR	133370	108739	11814	9632	21773	17752
NLD	168561	130902	38207	29671	27903	21669
NZL	309823	199445	21561	13880	44720	28788
NOR	137358	113560	31570	26100	28380	23463
SVN	86016	.	13849	.	15741	.
ESP	109369	115153	27561	29019	24086	25360
SWE	110242	81595	53263	39422	31845	23570
GBR	247297	167456	66266	44871	49426	33469
USA	160227	168474	58899	61931	29312	30820
OECD	162145	127071	36766	27859	30901	24440
BRA	106830	95755	30250	27114	24843	22268

27.1 Average annual compensation of central government senior managers (2009)

Adjusted for differences in holidays



Source: 2010 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments, OECD STAN database.

Data for Czech Republic, France, Germany, Greece, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Poland, Portugal, Slovak Republic, Switzerland and Turkey are missing. Canada withdrew its data.

Compensation data for D2 positions are missing or mixed with D1 positions in Estonia, Finland, Italy, and Slovenia.

Austria: Value is median rather than average

Brazil: Source of social contribution: IBGE, source of PPP: World Bank. data include career salary + 60% of *Direção e Assessoramento Superiores*.

Chile: Data exclude bonus for critical functions. This affects across country comparison by one to two percentage points depending on occupational group but may be much higher for top ranking positions.

Ireland: Data take into account the decrease of the salaries following the *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009*. Social contributions rates are for staff hired after 1995 and exclude unfunded pension schemes through the pay-as-you-go system.

Italy: Public managers' compensation is comprehensive in that it rewards "all functions, tasks, and assignments performed in relation to their office" and also includes social contributions paid by the manager (11% of gross salary). Government introduced cuts in 2011 to the wages of all public managers with a total gross remuneration above 90 000 Euros. Reductions amount to 5% for the share of gross remuneration between 90 000 and 150 000

Korea: Civil servants are entitled to 3-21 days of annual leave per year depending on the length of service.

New Zealand: Data do not include all social payments including sick leave and other unfunded leave payments made by the employers. The D1 and D2 managers compensation of the particular organizations surveyed are among the highest of all the New Zealand public service departments.

Spain: Major reductions in compensation introduced in May 2010 are not reflected.

The United Kingdom: Data exclude additional payments.

For further country-specific information as well as details on the methodology used see Annex D (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

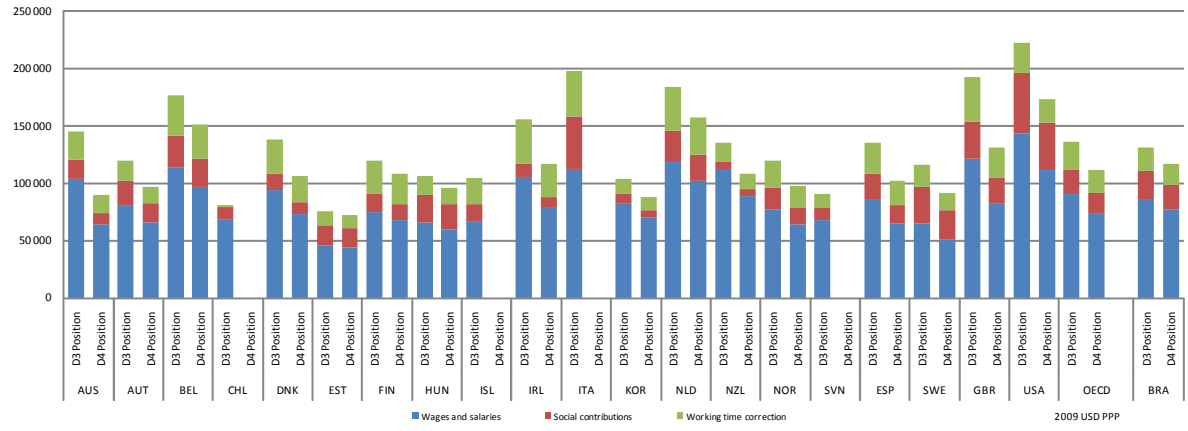
28 Compensation of middle management in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Wages and salaries		Social contributions		Working time correction	
	D3 position	D4 Position	D3 position	D4 Position	D3 position	D4 Position
AUS	103891	63995	16531	10183	24731	15234
AUT	81100	65908	21044	17102	17160	13946
BEL	113011	96673	28588	24455	34865	29824
CHL	68420	.	10899	.	1465	.
DNK	94291	72905	13579	10499	30068	23248
EST	46097	44322	17169	16508	12149	11681
FIN	74869	67614	15657	14140	29094	26275
HUN	65905	59710	24220	21944	16093	14580
ISL	67185	.	14638	.	22914	.
IRL	105246	79225	11314	8517	38759	29176
ITA	112471	.	46219	.	38847	.
KOR	82985	69996	7351	6200	13548	11427
NLD	119043	101950	26983	23109	38121	32647
NZL	111346	88760	7749	6177	16072	12812
NOR	77806	63962	17883	14701	23527	19341
SVN	67541	.	10874	.	12360	.
ESP	86059	64721	21687	16310	27399	20606
SWE	64987	51403	31398	24835	19496	15421
GBR	121579	82819	32578	22192	38769	26409
USA	143369	111721	52702	41069	26228	20438
OECD	90360	74105	21453	17371	24083	20192
BRA	86546	77080	24506	21826	20126	17925

28.1 Average annual compensation of middle managers in central government (2009)

Adjusted for differences in working hours and holidays



Source: 2010 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments, OECD STAN database.

Data for Czech Republic, France, Germany, Greece, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Poland, Portugal, Slovak Republic, Switzerland and Turkey are missing. Canada withdrew its data.

Compensation data for D4 positions are missing or mixed with D3 positions in Chile, Iceland, Italy and Slovenia.

Austria: Value is median rather than average

Brazil: Source of social contribution: IBGE, source of PPP: World Bank. data include career salary + 60% of *Direção e Assessoramento Superiores*.

Chile: Data exclude bonus for critical functions. This affects across country comparison by one to two percentage points depending on occupational group but may be much higher for top ranking positions.

Estonia: Data for managers in policy making/basic units of ministries have been presented under D3 and data for managers in support units of the ministries (budgeting, personnel, IT, etc.) have been presented under D4.

Ireland: Data take into account the decrease of the salaries following the *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009*. Social contributions rates are for staff hired after 1995 and exclude unfunded pension schemes through the pay-as-you-go system.

Italy: Public managers' compensation is comprehensive in that it rewards "all functions, tasks, and assignments performed in relation to their office" and also includes social contributions paid by the manager (11% of gross salary). Government introduced cuts in 2011 to the wages of all public managers with a total gross remuneration above 90 000 Euros. Reductions amount to 5% for the share of gross remuneration between 90 000 and 150 000 Euros, and 10% to the part exceeding 150 000 Euros.

Korea: Civil servants are entitled to 3-21 days of annual leave per year depending on the length of service.

New Zealand: Data do not include all social payments including sick leave and other unfunded leave payments made by the employers.

Spain: Major reductions in compensation introduced in May 2010 are not reflected.

The United Kingdom: Data exclude additional payments.

For further country-specific information as well as details on the methodology used see Annex D (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

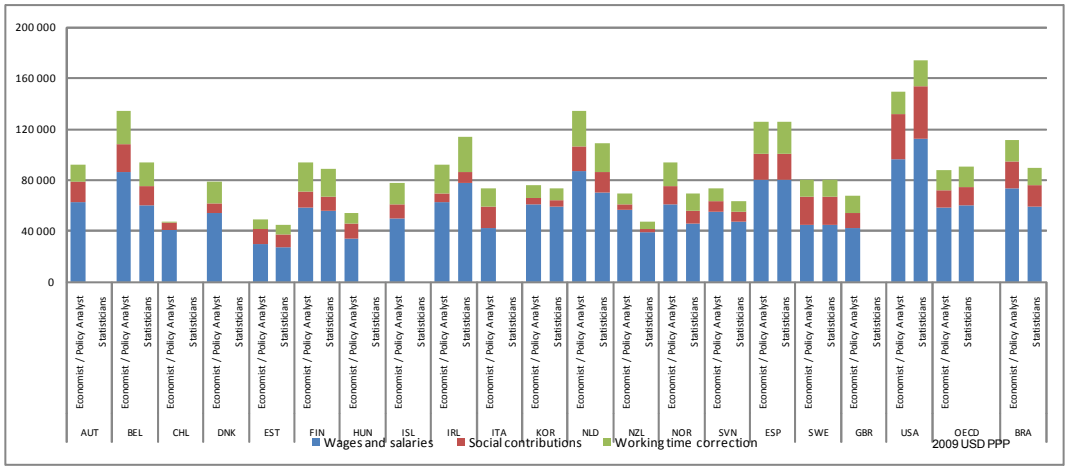
29 Compensation of professionals in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Wages and salaries		Social contributions		Working time correction	
	Economist / Policy Analyst	Statisticians	Economist / Policy Analyst	Statisticians	Economist / Policy Analyst	Statisticians
AUT	62445	.	16203	.	13213	.
BEL	86262	60192	21822	15227	26613	18570
CHL	40374	.	6432	.	865	.
DNK	53952	.	7770	.	17205	.
EST	30173	27349	11238	10186	7952	7208
FIN	58650	55621	12265	11632	22791	21614
HUN	33627	.	12358	.	8211	.
ISL	49840	.	10859	.	16999	.
IRL	62451	77627	6714	8345	22999	28587
ITA	42111	.	17305	.	14545	.
KOR	60834	59106	5389	5236	9931	9649
NLD	86767	70378	19667	15952	27785	22537
NZL	57201	39227	3981	2730	8256	5662
NOR	61309	45461	14091	10449	18538	13746
SVN	54725	47398	8811	7631	10015	8674
ESP	80133	80338	20194	20245	25513	25578
SWE	44997	45155	21740	21816	13499	13547
GBR	42526	.	11395	.	13560	.
USA	96597	112179	35509	41237	17671	20522
OECD	58157	60002	13881	14224	15587	16325
BRA	73778	59077	20891	16728	17157	13738

29.1 Average annual compensation of economists and statisticians in central government (2009)

Adjusted for differences in working hours and holidays



Source: 2010 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments, OECD STAN database.

Data for Australia, Czech Republic, France, Germany, Greece, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Poland, Portugal, Slovak Republic, Switzerland and Turkey are missing. Canada withdrew its data.

Compensation data for statisticians are missing or mixed with economist/policy analyst positions for Austria, Chile, Denmark, Hungary, Iceland, Italy and the United Kingdom.

Austria: Economists/policy analysts and statisticians have the same compensation.

Brazil: Source of social contribution: IBGE, source of PPP: World Bank. data include career salary + 60% of *Direção e Assessoramento Superiores*.

Chile: Data exclude bonus for critical functions. This affects across country comparison by one to two percentage points depending on occupational group but may be much higher for top ranking positions.

Estonia: The information does not correspond exactly to the ISCO occupational groups. Economists/policy analysts cover all professionals that are employed in policy-making or basic units in ministries, and statisticians cover all professionals in support units.

Ireland: Data take into account the decrease of the salaries following the *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009*. Social contributions rates are for staff hired after 1995 and exclude unfunded pension schemes through the pay-as-you-go system.

Korea: Civil servants are entitled to 3-21 days of annual leave per year depending on the length of service.

New Zealand: Data do not include all social payments including sick leave and other unfunded leave payments made by the employers.

Spain: Major reductions in compensation introduced in May 2010 are not reflected.

The United Kingdom: Data exclude additional payments.

For further country-specific information as well as details on the methodology used see Annex D (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

Chapter 6 Compensation in selected public sector occupations

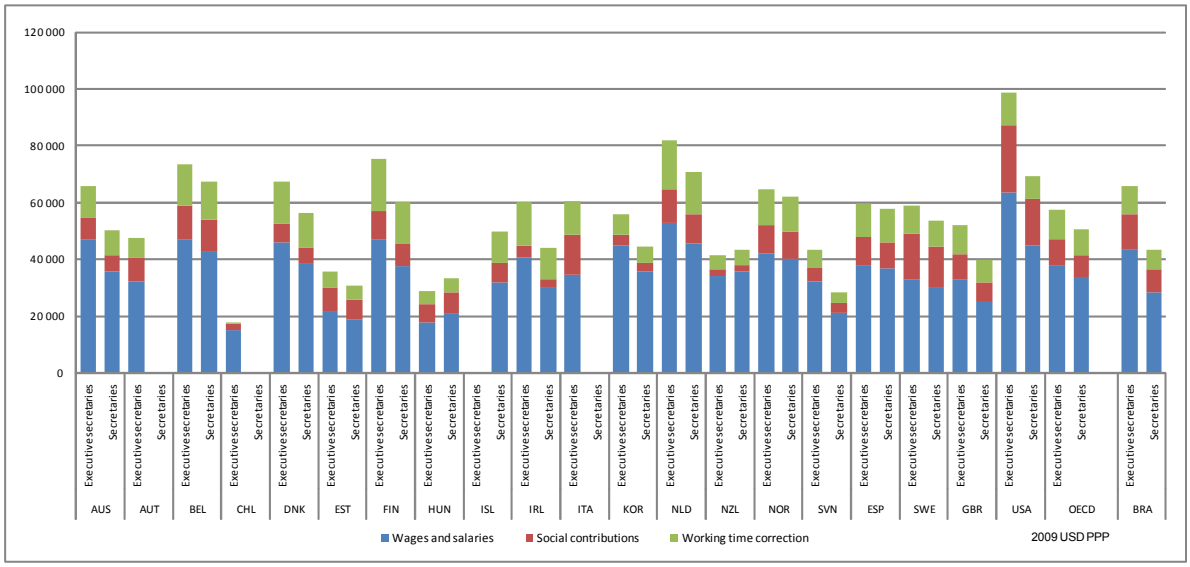
30 Compensation of secretarial staff in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Wages and salaries		Social contributions		Working time correction	
	Executive secretaries	Secretaries	Executive secretaries	Secretaries	Executive secretaries	Secretaries
AUS	47152	35831	7503	5701	11224	8529
AUT	32385	.	8403	.	6852	.
BEL	47016	43099	11894	10903	14505	13297
CHL	14954	.	2382	.	320	.
DNK	45960	38550	6619	5552	14656	12293
EST	21774	18874	8110	7029	5739	4974
FIN	47261	37609	9884	7865	18366	14615
HUN	17859	20806	6563	7646	4361	5081
ISL	.	31871	.	6944	.	10870
IRL	40653	29940	4370	3219	14971	11026
ITA	34465	.	14163	.	11904	.
KOR	44737	35575	3963	3151	7303	5808
NLD	52884	45717	11987	10363	16935	14640
NZL	34225	35579	2382	2476	4940	5136
NOR	42338	40473	9731	9302	12802	12238
SVN	32165	21117	5179	3400	5886	3865
ESP	38154	36772	9615	9267	12147	11707
SWE	33157	30034	16020	14511	9947	9011
GBR	32876	25075	8810	6719	10484	7996
USA	63711	44808	23420	16471	11655	8197
OECD	38091	33631	9000	7678	10263	9369
BRA	43495	28563	12316	8088	10115	6642

30.1 Average annual compensation of employees in secretarial positions (2009)

Adjusted for differences in working hours and holidays



Source: 2010 OECD Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments, OECD STAN database.

Data for Czech Republic, France, Germany, Greece, Israel, Japan, Luxembourg, Mexico, Poland, Portugal, Slovak Republic, Switzerland and Turkey are missing. Canada withdrew its data.

Compensation data for secretaries are missing or mixed with executive secretaries for Austria, Chile and Italy.

Compensation data for executive secretaries are missing or mixed with secretaries for Iceland.

Austria: Value is median rather than average. Executive secretaries and secretaries are not differentiated in Austria, therefore their compensation has been averaged.

Brazil: Source of social contribution: IBGE, source of PPP: World Bank. data include career salary + 60% of *Direção e Assessoramento Superiores*.

Chile: Data exclude bonus for critical functions. This affects across country comparison by one to two percentage points depending on occupational group but may be much higher for top ranking positions.

Ireland: Data take into account the decrease of the salaries following the *Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009*. Social contributions rates are for staff hired after 1995 and exclude unfunded pension schemes through the pay-as-you-go system.

Korea: Civil servants are entitled to 3-21 days of annual leave per year depending on the length of service.

New Zealand: Data do not include all social payments including sick leave and other unfunded leave payments made by the employers.

Spain: Major reductions in compensation introduced in May 2010 are not reflected.

The United Kingdom: Data exclude additional payments.

For further country-specific information as well as details on the methodology used see Annex D (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

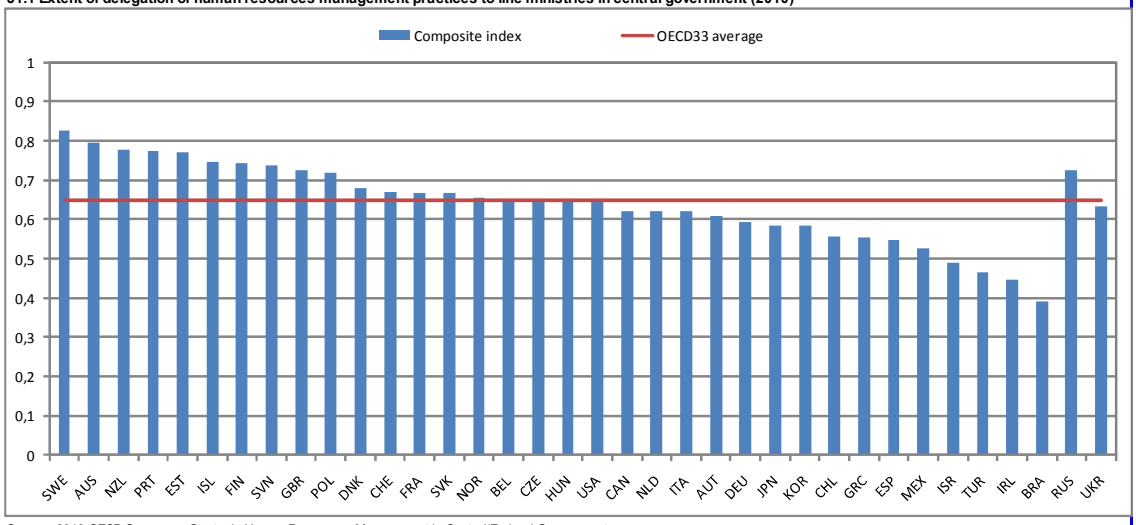
Chapter 7 Human Resources Management Practices

31 Delegation in human resources management

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Composite index	OECD33 average
1	SWE	0,83	0,65
2	AUS	0,80	0,65
3	NZL	0,78	0,65
4	PRT	0,77	0,65
5	EST	0,77	0,65
6	ISL	0,75	0,65
7	FIN	0,74	0,65
8	SVN	0,74	0,65
9	GBR	0,73	0,65
10	POL	0,72	0,65
11	DNK	0,68	0,65
12	CHE	0,67	0,65
13	FRA	0,67	0,65
14	SVK	0,67	0,65
15	NOR	0,65	0,65
16	BEL	0,65	0,65
17	CZE	0,65	0,65
18	HUN	0,65	0,65
19	USA	0,65	0,65
20	CAN	0,62	0,65
21	NLD	0,62	0,65
22	ITA	0,62	0,65
23	AUT	0,61	0,65
24	DEU	0,59	0,65
25	JPN	0,59	0,65
26	KOR	0,58	0,65
27	CHL	0,56	0,65
28	GRC	0,55	0,65
29	ESP	0,55	0,65
30	MEX	0,53	0,65
31	ISR	0,49	0,65
32	TUR	0,47	0,65
33	IRL	0,45	0,65
34	BRA	0,39	0,65
35	RUS	0,72	0,65
36	UKR	0,63	0,65

31.1 Extent of delegation of human resources management practices to line ministries in central government (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Luxembourg are not available.

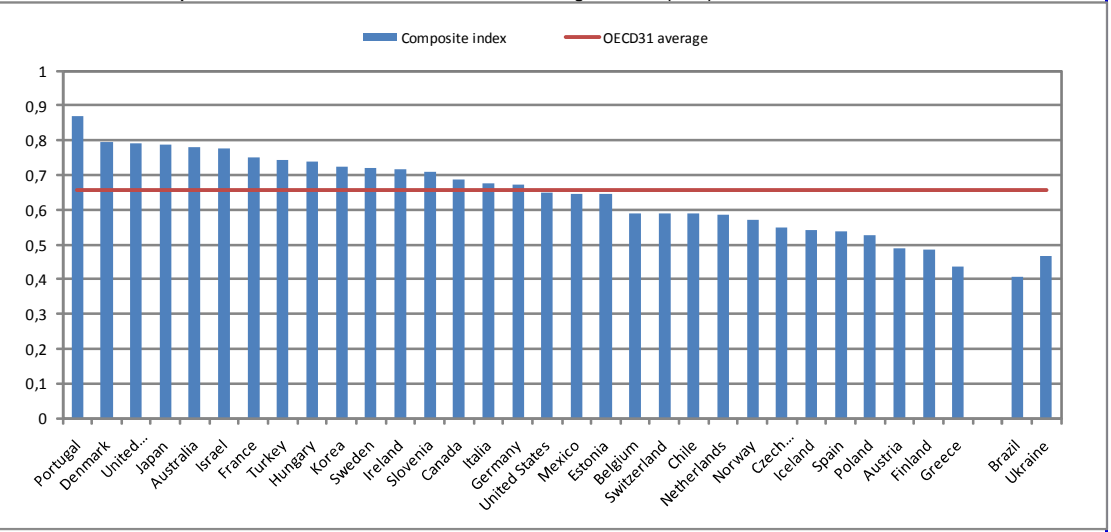
For further country-specific information as well as details on the methodology and factors used in constructing the index see Annex E (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

32 Staff performance management

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Composite index	OECD31 average
1	Portugal	0,87	0,66
2	Denmark	0,80	0,66
3	United Kingdom	0,79	0,66
4	Japan	0,79	0,66
5	Australia	0,78	0,66
6	Israel	0,78	0,66
7	France	0,75	0,66
8	Turkey	0,74	0,66
9	Hungary	0,74	0,66
10	Korea	0,73	0,66
11	Sweden	0,72	0,66
12	Ireland	0,72	0,66
13	Slovenia	0,71	0,66
14	Canada	0,69	0,66
15	Italia	0,68	0,66
16	Germany	0,67	0,66
17	United States	0,65	0,66
18	Mexico	0,65	0,66
19	Estonia	0,65	0,66
20	Belgium	0,59	0,66
21	Switzerland	0,59	0,66
22	Chile	0,59	0,66
23	Netherlands	0,59	0,66
24	Norway	0,57	0,66
25	Czech Republic	0,55	0,66
26	Iceland	0,54	0,66
27	Spain	0,54	0,66
28	Poland	0,53	0,66
29	Austria	0,49	0,66
30	Finland	0,49	0,66
31	Greece	0,44	0,66
	Brazil	0,41	0,66
	Ukraine	0,47	0,66

32.1 Extent of the use of performance assessments in HR decisions in central government (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Luxembourg, New Zealand and Slovak Republic are not available.

For further country-specific information as well as details on the methodology and factors used in constructing the index see Annex E (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

33 Industrial relations in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

33.1 Extent of union involvement in HRM issues and sources of financial support (2010)

	Base salary/social benefits	Additional remunera-tion and performance pay	Right to strike/minim um service	Work conditions (number of working hours, part time work)	Employment framework (statutory rules, etc)	Code of conduct	Introduction of new management tools	Government restructuring (delegation, institutional change, changes to the budget process)	Funding of civil service unions
Australia	⭘	⭘	⭘	⭘	⊙	❍	⊙	❍	No public funding
Austria	⊙	❍	n.a	❍	⊙	⊙	❍	❍	No public funding
Belgium	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	❍	Partial public funding
Canada	●	●	●	●	⊙	⊙	⊙	n.a	No public funding
Chile	⊙	⊙	n.a	❍	⊙	⊙	⊙	n.a	No public funding
Czech Republic	⭘	⭘	⭘	⭘	● ⭘	⊙	⊙	⭘	No public funding
Denmark	●	●	●	●	●	⊙	❍	❍	No public funding
Estonia	⊙	❍	n.a	⊙	⊙	⊙	⊙	❍	No public funding
Finland	● ⭘	● ⭘	⊙ ●	● ⭘	⭘	⊙ ⭘	⊙	⊙ ⭘	No public funding
France	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	Partial public funding
Germany	⭘	⭘	n.a	⊙	⊙	⊙	n.a	n.a	No public funding
Greece	⊙	❍	⭘	⭘	⊙	⊙	❍	⊙	Partial public funding
Hungary	⭘	⊙	●	⭘	⭘	⊙	⊙	❍	Mostly public funding
Iceland	●	●	● ⭘	●	● ⭘	⭘	❍	❍	No public funding
Ireland	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	❍	Partial public funding
Israel	●	●	●	●	⭘	❍	⭘	⊙	No public funding
Italy	●	●	⭘	⭘	⭘	⭘	⊙	⭘	Partial public funding
Japan	⭘	⭘	n.a	⭘	n.a	n.a	n.a	n.a	No public funding
Korea	⊙	⊙	❍	⊙	❍	❍	❍	❍	No public funding
Mexico	●	●	⭘	⭘	●	⭘	⭘	⊙	No public funding
Netherlands	●	❍	❍	⭘	●	❍	❍	❍	Partial public funding
New Zealand	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	No public funding
Norway	●	●	● ⭘	● ⭘	● ⭘	⊙	⊙ ⭘	⭘	Partial public funding
Poland	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	n.a	⊙	Partial public funding
Portugal	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⊙	⭘	n.a	No public funding
Slovak Republic	⭘	❍	❍	⭘	⊙	❍	❍	❍	No public funding
Slovenia	●	●	⭘	⭘	⭘	●	⭘	⭘	No public funding
Spain	n.a	n.a	⭘	⭘	⭘	⭘	❍	❍	Mostly public funding
Sweden	●	●	●	●	●	❍	⊙	❍ ⊙	No public funding
Switzerland	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	⊙	⊙	⭘	No public funding
Turkey	⭘	⭘	❍	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	No public funding
United Kingdom	⭘	⭘	⊙	⭘	⊙	⊙	⊙	⊙	No public funding
United States	❍	❍	❍	⊙	⊙	❍	⊙	⊙	Partial public funding
Brazil	⊙	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	No public funding
Russian Federation	n/a	n/a	n/a	⊙	n/a	n/a	n/a	●	Partial public funding
Ukraine	⭘	⭘	❍	⭘	⭘	⭘	⭘	⭘	No public funding
Total OECD33									
● Agreement w ith union is mandatory	**11**	**10**	**8**	**7**	**7**	**1**	**0**	**0**	No public funding: 22
⭘ By law , union must be consulted	**14**	**12**	**14**	**19**	**14**	**8**	**7**	**7**	Partial public funding: 9
⊙ Consultation w ith union is voluntary	**6**	**4**	**3**	**6**	**12**	**16**	**15**	**9**	Mostly public funding: 2
❍ Union not normally involved in negotiation process	**1**	**6**	**5**	**2**	**1**	**7**	**8**	**13**	

n.a.: Not available

Source: 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is w ithout prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law .

Data for Luxembourg are not available.

For further country-specific information as w ell as details on the methodology and factors used in constructing the index see Annex E (available at: w w w .oecd.org/gov/indicators/govataglance)

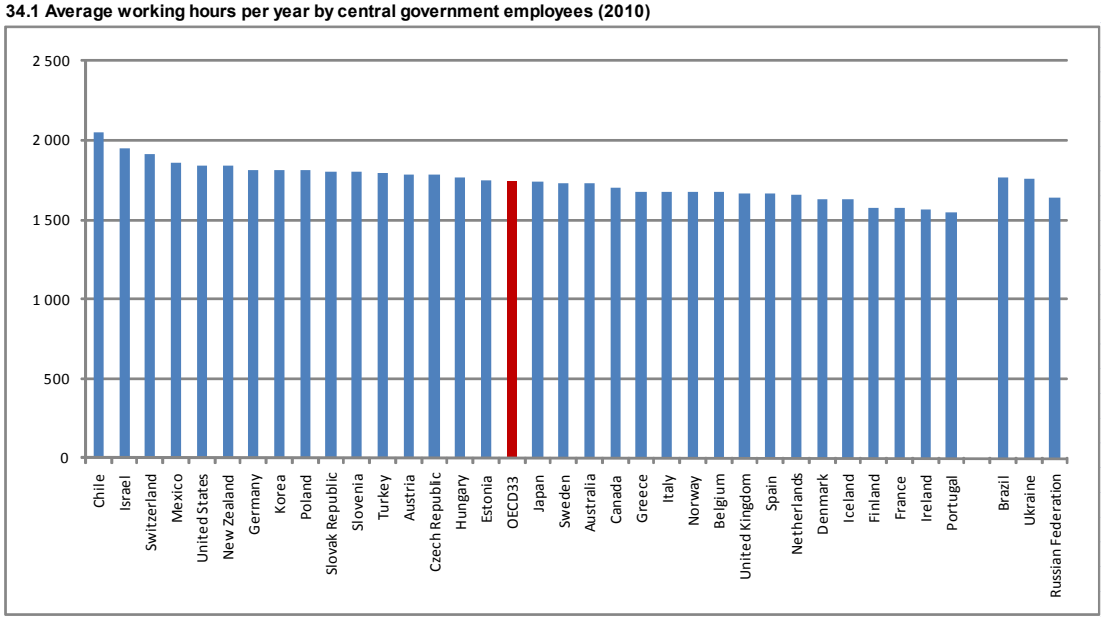
Chapter 7 Human Resources Management Practices

34 Working conditions in central government

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Average hours worked per year (adjusted)
1	Chile	2048
2	Israel	1953
3	Switzerland	1913
4	Mexico	1862
5	United States	1840
6	New Zealand	1838
7	Germany	1814
8	Korea	1814
9	Poland	1814
10	Slovak Republic	1806
11	Slovenia	1802
12	Turkey	1798
13	Austria	1786
14	Czech Republic	1782
15	Hungary	1770
16	Estonia	1750
17	OECD33	1742
18	Japan	1736
19	Sweden	1735
20	Australia	1730
21	Canada	1706
22	Greece	1678
23	Italy	1676
24	Norway	1674
25	Belgium	1674
26	United Kingdom	1667
27	Spain	1663
28	Netherlands	1654
29	Denmark	1631
30	Iceland	1629
31	Finland	1578
32	France	1573
33	Ireland	1565
34	Portugal	1545
	Brazil	1766
	Ukraine	1758
	Russian Federation	1642

34.1 Average working hours per year by central government employees (2010)



Source: 2010 Survey on Compensation of Employees in Central/Federal Governments

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Luxembourg are not available.

Maximum working days per year if 5/7 days per week: 261

Maximum working hours per year if 8h per working day: 2088

Contractual working time, h/week do not include lunch break.

Maximum and Extra holidays, Special Agreement: Is maximum reported holidays reduced by minimum number of holidays (formula: Min holidays + (max holidays - min holidays)/2 = average holidays)

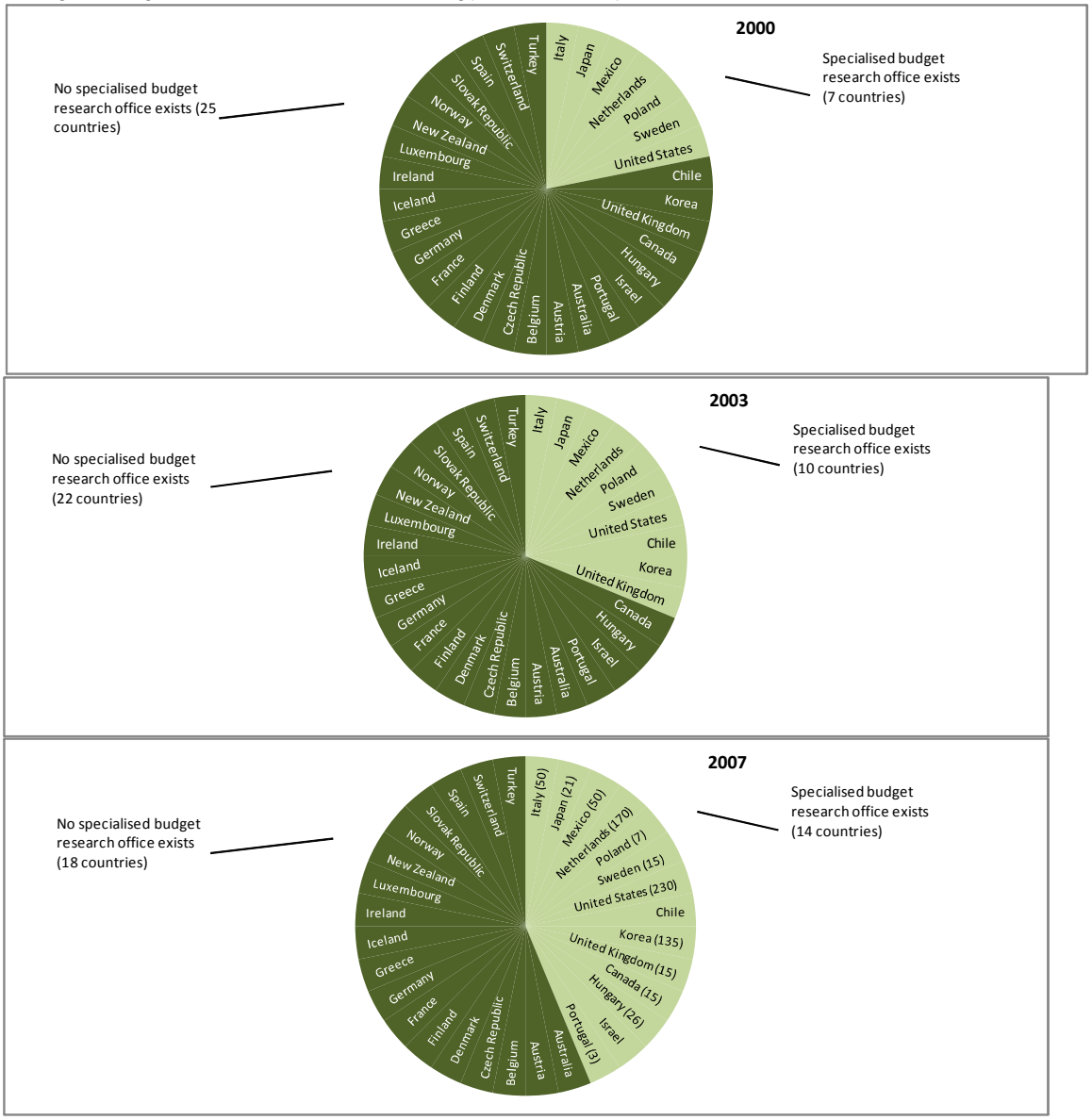
For further country-specific information as well as details on the methodology used see Annex E (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

35 Legislative capacity to ensure transparency in the budget process

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	2000	2003	2007		2000	2003	2007
Italy	Yes	Yes	Yes	Belgium	No	No	No
Japan	Yes	Yes	Yes	Czech Republic	No	No	No
Mexico	Yes	Yes	Yes	Denmark	No	No	No
Netherlands	Yes	Yes	Yes	Finland	No	No	No
Poland	Yes	Yes	Yes	France	No	No	No
Sweden	Yes	Yes	Yes	Germany	No	No	No
United States	Yes	Yes	Yes	Greece	No	No	No
Chile	No	Yes	Yes	Iceland	No	No	No
Korea	No	Yes	Yes	Ireland	No	No	No
United Kingdo	No	Yes	Yes	Luxembourg	No	No	No
Canada	No	No	Yes	New Zealand	No	No	No
Hungary	No	No	Yes	Norway	No	No	No
Israel	No	No	Yes	Slovak Republic	No	No	No
Portugal	No	No	Yes	Spain	No	No	No
Australia	No	No	No	Switzerland	No	No	No
Austria	No	No	No	Turkey	No	No	No

35.1 Legislative budget offices in OECD countries and their staffing (2000, 2003 and 2007)



Source: OECD (2000, 2003, 2007), OECD International Budget Practices and Procedures Database and other research, www.oecd.org/gove/budget/database.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

For 2007, numbers in parentheses denote reported number of staff for that year. Staffing data are unavailable for Chile and Israel. Core staff working on budget analysis may be far fewer, for example around 20 in the United States Congressional Budget Office. The UK Parliament established an internal budget scrutiny unit with around 15 staff in 2002. A new Office for Budget Responsibility was formed in May 2010 to make an independent assessment of the public finances and the economy for each Budget and Pre-Budget Report. It has around 20 staff. In November 2010, Spain created a Budget Office to assist the Legislature. As part of the Agreement for a Better Parliament following the August 2010 federal election, Australia has proposed a Parliamentary Budget Office. The Irish Government has also committed to introducing a Budget Advisory Council to provide an independent assessment of the Government's economic forecasts as part of the National Recovery Programme 2011-2014.

36 Scope of freedom of information laws

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

36.1 Breadth of central government freedom of information laws (2010)

Level of government		Total OECD countries	
	Central	31	Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, United Kingdom and United States.
	Sub-national	25	Austria, Belgium, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Korea, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine and United Kingdom.
Branches of power at the central			
	Executive	31	Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, United Kingdom and United States.
	Legislative	16	Belgium, Chile, Estonia, Finland, Hungary, Ireland, Israel, Italy, Korea, Mexico, Poland, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Sweden, Turkey, Ukraine and United Kingdom.
	Judicial	16	Australia, Belgium, Chile, Estonia, Finland, France, Hungary, Israel, Italy, Korea, Mexico, Norway, Poland, Russian Federation, Slovak Republic, Slovenia, Sweden and Ukraine.
Other bodies			
	Private entities managing public funds	18	Australia, Belgium, Czech Republic, Estonia, Finland, France, Hungary, Iceland, Italy, Korea, Netherlands, Poland, Portugal, Slovak Republic, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine and United Kingdom.

Source: OECD 2010 Open Government Survey

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are not availabe for Germany and Greece. Luxembourg is currently drafting a law on access to information and is not included in the table. The Russian Federation and Ukraine are not included in the totals.

The Italian FOI law applies only to administrative acts and does not refer to legislative acts. According to the Italian system, all legislative acts are published on the Gazzetta Ufficiale (freely available on line). Also preliminary legislative acts, as well judgements and judicial acts, are available on line.

37 Ease of filing a request for public information

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

37.1 Ease of filing a request (2010)

	Personal protection		Assistance to requestors			Channels to file a request			
	Provisions for anonymity	Protection from retaliation	Identifying and locating the relevant information	Fee waivers or reductions	Provisions for access to information for people with disabilities	In writing	On line	In person	By telephone
Australia	○	○	●	●	●	●	●	●	○
Austria	○	○	●	●	○	●	●	●	●
Belgium	○	○	●	○	●	●	●	●	○
Canada	○	○	●	●	●	●	○	●	○
Chile	○	○	○	○	○	●	●	●	○
Czech Republic	○	○	●	●	○	●	●	○	○
Denmark	○	○	○	●	○	●	○	●	●
Estonia	●	○	●	●	○	●	●	●	●
Finland	●	●	●	○	●	●	●	●	●
France	○	○	○	○	○	●	●	●	●
Hungary	●	○	○	○	○	●	●	●	●
Iceland	○	○	○	○	○	●	●	●	●
Ireland	○	○	●	●	●	●	○	●	○
Israel	○	○	○	●	○	●	●	○	○
Italy	○	○	●	●	●	●	●	●	●
Japan	○	○	●	●	○	●	○	○	○
Korea	○	○	●	●	●	●	●	●	●
Mexico	○	●	●	○	○	●	●	●	○
Netherlands	○	●	●	○	○	●	●	●	●
New Zealand	○	○	●	●	○	●	●	●	●
Norway	●	○	●	○	○	●	●	●	●
Poland	○	○	○	○	●	●	○	●	○
Portugal	○	○	●	○	○	●	●	●	○
Slovak Republic	○	●	●	●	●	●	●	●	●
Slovenia	●	○	●	○	●	●	●	●	●
Spain	○	○	○	○	○	●	●	○	○
Sweden	●	●	●	○	○	●	●	●	●
Switzerland	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Turkey	○	○	●	●	●	●	●	○	●
United Kingdom	○	○	●	○	●	●	●	○	○
United States	○	●	●	●	●	●	●	○	○
Russian Federation	○	●	●	○	●	●	●	●	●
Ukraine	○	○	○	○	○	●	●	○	●
Total OECD31	7	6	23	16	14	31	26	24	17

● Yes
○ No

Source: OECD Open Government Survey (2010)

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.
Data are not available for Germany and Greece. Luxembourg is currently drafting a law on access to information and is not included in the table.

38 Proactive disclosure of information

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

38.1 Proactive disclosure of information by central government (2010)

	Budget documents	Annual ministry reports, including accounts	Audit reports	All government policy reports	Commercial contracts over a stipulated threshold	List of public servants and their salaries	Administrative data sets	Information describing the types of records systems and their contents and uses	Information on internal procedures, manuals and guidelines	Description of the structure and function of government institutions	Annual report on freedom of information law	Freedom of information procedural information
Australia	⊙	●	⊙	○	⊙	○	⊙	●	●	●	⊙	●
Austria	⊙	○	⊙	○	○	○	⊙	○	⊙	⊙	○	⊙
Belgium	⊙	○	○	⊙	○	○	⊙	○	○	●	⊙	⊙
Canada	●	●	●	○	●	○	⊙	●	●	●	●	⊙
Chile	●	⊙	●	○	●	●	○	○	○	●	⊙	⊙
Czech Republic	●	●	○	○	○	○	○	○	●	●	●	●
Denmark	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○
Estonia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Finland	●	●	●	●	●	○	●	●	⊙	⊙	○	●
France	●	●	○	⊙	○	○	○	○	○	●	●	●
Hungary	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
Iceland	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙
Ireland	○	⊙	○	○	⊙	○	○	⊙	⊙	●	●	⊙
Israel	●	●	⊙	○	○	⊙	○	⊙	●	●	●	●
Italy	●	●	●	●	●	●	⊙	⊙	⊙	●	●	●
Japan	⊙	○	⊙	○	⊙	○	○	⊙	○	⊙	⊙	⊙
Korea	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
Luxembourg	⊙	⊙	○	○	○	○	○	⊙	○	⊙	○	○
Mexico	●	●	●	●	●	●	⊙	●	●	●	●	⊙
Netherlands	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙
New Zealand	●	●	○	○	●	○	⊙	○	○	○	●	●
Norway	⊙	○	○	⊙	○	○	○	⊙	⊙	⊙	○	⊙
Poland	○	●	○	○	○	○	●	○	○	●	○	●
Portugal	●	●	●	⊙	●	○	○	●	●	●	●	○
Slovak Republic	●	○	○	●	○	○	⊙	⊙	⊙	●	○	●
Slovenia	●	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●
Spain	●	●	●	○	●	○	⊙	⊙	●	●	○	○
Sweden	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○	⊙	⊙	○	⊙	○	⊙
Switzerland	⊙	⊙	⊙	○	○	○	○	○	⊙	⊙	⊙	⊙
Turkey	●	●	●	⊙	○	●	○	●	○	●	●	●
United Kingdom	⊙	⊙	⊙	○	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	●	●
United States	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	○	⊙	●	●	●	●	●
Russian Federation	●	○	○	●	○	●	●	●	●	○	●	●
Brazil	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	○	○
Egypt	⊙	⊙	○	⊙	○	○	⊙	○	⊙	⊙	○	○
Ukraine	⊙	●	⊙	●	○	○	⊙	⊙	●	●	●	●
Total OECD32												
● Required to be proactively published by FOI law	**17**	**17**	**12**	**8**	**11**	**5**	**6**	**11**	**12**	**19**	**16**	**16**
⊙ Not required by FOI law, but routinely published	**13**	**10**	**11**	**10**	**5**	**4**	**15**	**11**	**10**	**11**	**7**	**12**
○ Neither required nor routintely published	**2**	**5**	**9**	**14**	**16**	**23**	**11**	**10**	**10**	**2**	**9**	**4**

Source: OECD 2010 Open Government Survey.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are not available for Germany and Greece. Luxembourg and Brazil are currently drafting laws on access to information. Some categories of information are required to be disclosed by laws other than FOI.

Austria: Freedom of information procedures are required to be published by the general law for administrative procedures (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz - AVG).

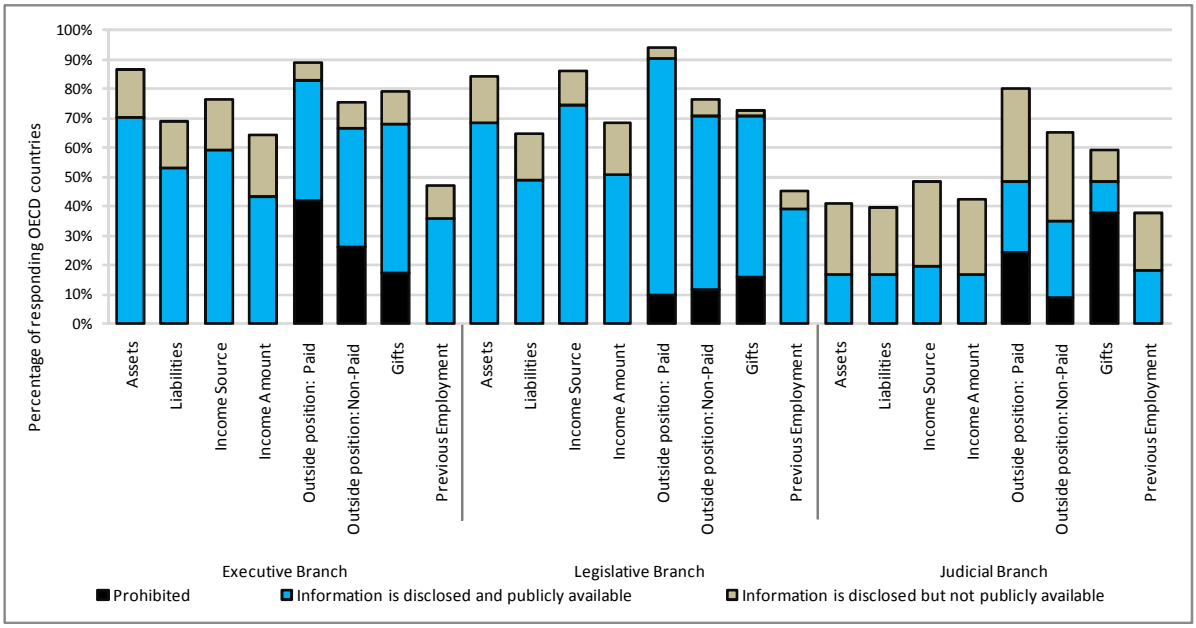
Chile, Estonia and Israel publish information on the salaries of all public servants, whereas Hungary, Italy, Mexico, the Netherlands, Turkey and the United Kingdom publish salary information for some public servants, such as managers who earn at the top of salary scales.

39 Conflict-of-interest disclosure by top decision makers

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Executive Branch							
	Assets	Liabilities	Income Source	Income Amount	Outside position: Paid	Outside position:Non-Paid	Gifts	Previous Employment
Prohibited	0%	0%	0%	0%	42%	26%	17%	0%
Information is disclosed and publicly available	70%	53%	59%	43%	41%	41%	51%	36%
Information is disclosed but not publicly available	16%	16%	17%	21%	6%	9%	11%	11%
Disclosure is not required	14%	31%	23%	36%	11%	25%	21%	53%
	Legislative Branch							
	Assets	Liabilities	Income Source	Income Amount	Outside position: Paid	Outside position:Non-	Gifts	Previous Employment
Prohibited	0%	0%	0%	0%	10%	12%	16%	0%
Information is disclosed and publicly available	69%	49%	75%	51%	80%	59%	55%	39%
Information is disclosed but not publicly available	16%	16%	12%	18%	4%	6%	2%	6%
Disclosure is not required	16%	35%	14%	31%	6%	24%	27%	55%
	Judicial Branch							
	Assets	Liabilities	Income Source	Income Amount	Outside position: Paid	Outside position:Non-	Gifts	Previous Employment
Prohibited	0%	0%	0%	0%	24%	9%	38%	0%
Information is disclosed and publicly available	17%	17%	20%	17%	24%	26%	11%	18%
Information is disclosed but not publicly available	24%	23%	29%	26%	32%	30%	11%	20%
Disclosure is not required	59%	61%	52%	58%	20%	35%	41%	62%

39.1 Level of disclosure of private interests in the three branches of government (2010)



Source: OECD Survey on Integrity (2010)

The category "disclosure is not required" is not included in the figure.

Data for Luxembourg are missing.

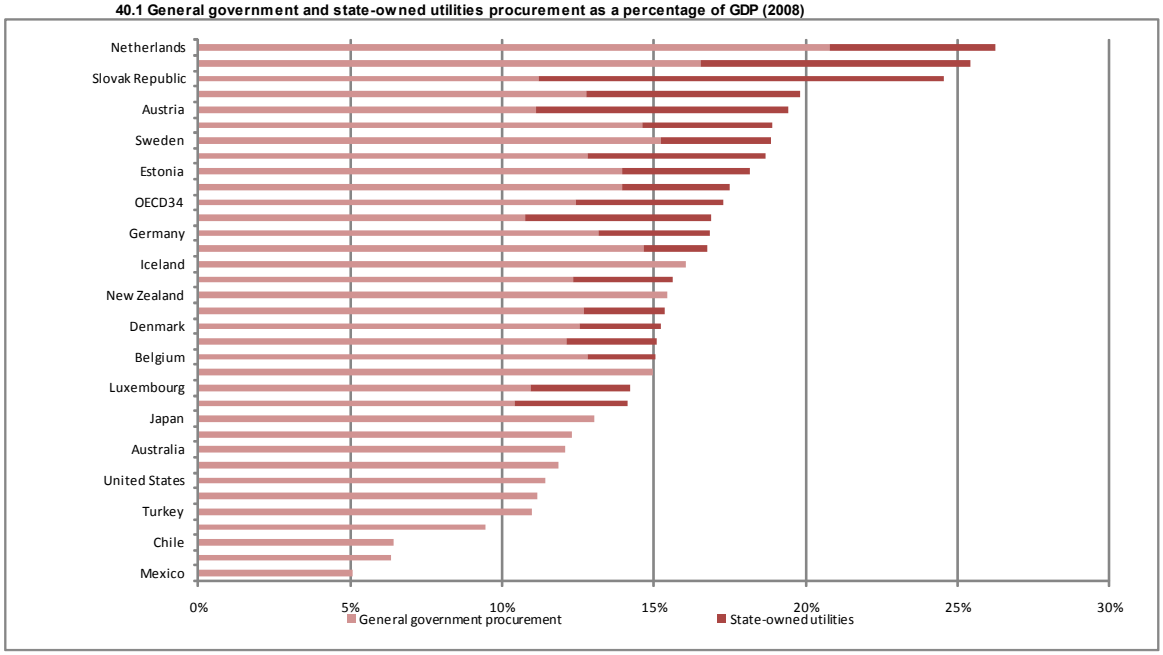
For country detailed data and notes see Annex F (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

40 Size of public procurement market

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		General government procurement	State-owned utilities
35	Mexico	5%	..
34	Switzerland	6%	..
33	Chile	6%	..
32	Greece	9%	..
31	Turkey	11%	
30	Norway	11%	..
29	United States	11%	..
28	Korea	12%	..
27	Australia	12%	..
26	Canada	12%	..
25	Japan	13%	..
24	Italy	10%	4%
23	Luxembourg	11%	3%
22	Israel	15%	..
21	Belgium	13%	2%
20	Spain	12%	3%
19	Denmark	13%	3%
18	Ireland	13%	3%
17	New Zealand	15%	..
16	Slovenia	12%	3%
15	Iceland	16%	..
14	Finland	15%	2%
13	Germany	13%	4%
12	Portugal	11%	6%
11	OECD34	12%	5%
10	France	14%	4%
9	Estonia	14%	4%
8	Poland	13%	6%
7	Sweden	15%	4%
6	United Kingdom	15%	4%
5	Austria	11%	8%
4	Hungary	13%	7%
3	Slovak Republic	11%	13%
2	Czech Republic	17%	9%
1	Netherlands	21%	5%

40.1 General government and state-owned utilities procurement as a percentage of GDP (2008)



Source: OECD National Accounts Database and Eurostat. Data for Australia are based on a combination of Government Finance Statistics and National Accounts data provided by the Australian Bureau of Statistics.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Estimations of the public procurement transactions of state-owned utilities are only available for some OECD countries that are also members of the EU. The missing countries are not included in the OECD average for this transaction.

Canada, Greece, Iceland, Israel, Mexico, the United Kingdom and the United States do not report separate data on social transfers in kind via market producers in their National Accounts. Spending in these areas may be reported under other categories included in general government procurement or may be accounted for elsewhere and not included in the figure.

Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

41 Transparency in public procurement

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

41.1 Public availability of procurement information at the central level of government (2010)

	Laws and policies	General information for potential bidders	Selection and evaluation criteria	Contract award	Specific guidance on application procedures	Tender documents	Procurement plan of anticipated tenders	Justification for awarding contract to selected	Contract modifications	Tracking procurement spending
Australia	●	□	□	●	□	□	●	■	□	○
Austria	●	□	□	□	□	□	□	○	□	○
Belgium	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Canada	●	●	■	●	●	■	○	■	●	○
Chile	●	●	□	●	●	●	●	●	□	●
Czech Republic	●	●	●	●	●	●	□	□	□	□
Denmark	●	●	□	□	□	□	●	□	□	○
Estonia	●	●	●	●	●	■	●	●	■	●
Finland	●	●	●	●	□	■	□	●	○	○
France	●	●	●	□	●	□	□	■	●	■
Germany	●	●	□	□	○	□	○	○	○	○
Greece	●	●	●	●	□	●	□	●	○	○
Hungary	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Iceland	●	●	●	●	●	●	●	●	●	■
Ireland	●	●	●	□	□	●	●	□	□	○
Israel	●	□	●	□	□	●	□	■	●	○
Italy	●	●	●	●	●	●	●	■	●	■
Japan	●	●	●	●	●	●	●	●	●	■
Korea	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Luxembourg	●	●	●	□	□	●	□	■	■	□
Mexico	●	●	●	●	●	●	●	●	□	●
Netherlands	●	□	□	□	□	□	□	□	□	○
New Zealand	●	■	●	●	■	●	●	■	■	○
Norway	●	□	□	□	□	■	●	■	■	■
Poland	●	●	●	●	●	●	●	●	■	○
Portugal	●	□	□	□	□	□	□	□	□	□
Slovak Republic	●	●	●	●	●	■	□	○	●	○
Slovenia	●	□	□	□	□	□	□	■	□	■
Spain	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○
Sweden	●	●	□	□	●	□	□	□	○	○
Switzerland	●	●	●	●	●	●	○	●	○	□
Turkey	●	●	●	●	●	●	□	■	■	●
United Kingdom	●	●	○	●	●	○	●	□	○	○
United States	●	●	□	□	□	□	□	○	■	□
Brazil	●	●	●	●	■	●	○	■	●	●
Egypt	●	●	●	□	●	●	○	○	□	○
Ukraine	●	●	●	●	●	●	●	■	○	○
Total OECD34										
● Always	34	26	21	21	19	18	17	13	11	6
■ Upon request	0	1	1	0	1	5	0	10	7	6
□ Sometimes	0	7	11	13	13	10	14	7	10	5
○ Not available	0	0	1	0	1	1	3	4	6	17

Source: OECD 2010 Survey on Public Procurement.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

In Australia, justification for awarding a contract to a selected contractor may be withheld in certain situations.

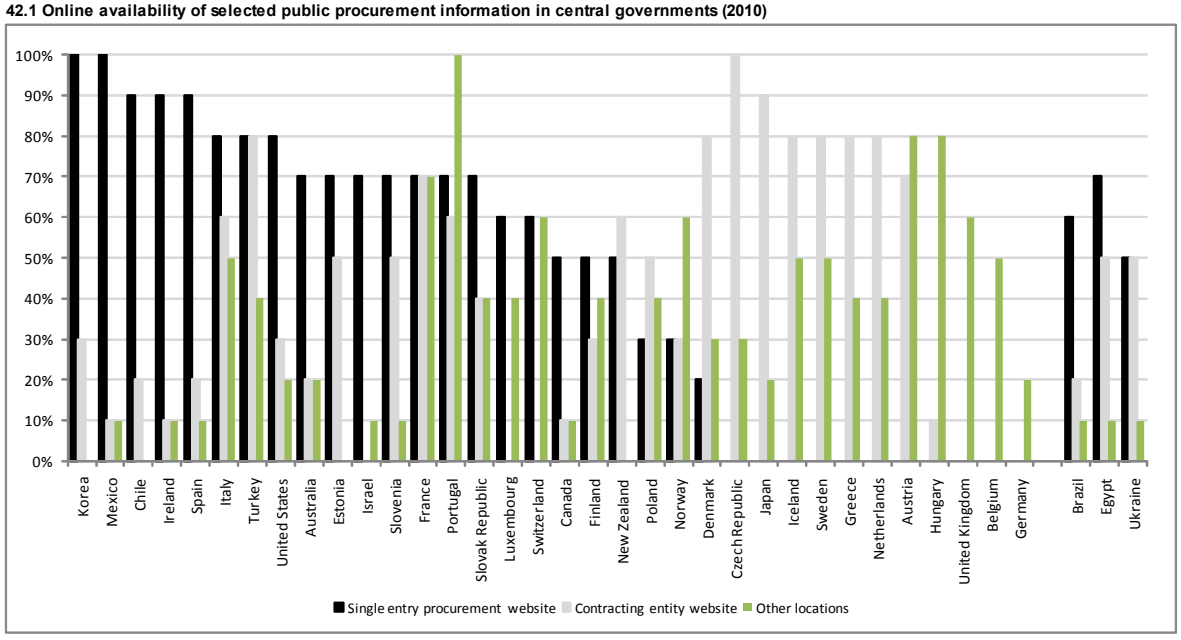
Chapter 9 Public procurement

42 E-procurement

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		Single entry procurement website	Contracting entity website	Other locations
1	Korea	100%	30%	0%
2	Mexico	100%	10%	10%
3	Chile	90%	20%	0%
4	Ireland	90%	10%	10%
5	Spain	90%	20%	10%
6	Italy	80%	60%	50%
7	Turkey	80%	80%	40%
8	United States	80%	30%	20%
9	Australia	70%	20%	20%
10	Estonia	70%	50%	0%
11	Israel	70%	0%	10%
12	Slovenia	70%	50%	10%
13	France	70%	70%	70%
14	Portugal	70%	60%	100%
15	Slovak Republic	70%	40%	40%
16	Luxembourg	60%	0%	40%
17	Switzerland	60%	0%	60%
18	Canada	50%	10%	10%
19	Finland	50%	30%	40%
20	New Zealand	50%	60%	0%
21	Poland	30%	50%	40%
22	Norway	30%	30%	60%
23	Denmark	20%	80%	30%
24	Czech Republic	0%	100%	30%
25	Japan	0%	90%	20%
26	Iceland	0%	80%	50%
27	Sweden	0%	80%	50%
28	Greece	0%	80%	40%
29	Netherlands	0%	80%	40%
30	Austria	0%	70%	80%
31	Hungary	0%	10%	80%
32	United Kingdom	0%	0%	60%
33	Belgium	0%	0%	50%
34	Germany	0%	0%	20%
	Brazil	60%	20%	10%
	Egypt	70%	50%	10%
	Ukraine	50%	50%	10%

42.1 Online availability of selected public procurement information in central governments (2010)



Source: OECD 2010 Survey on Public Procurement.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Figure represents the percentage of public procurement information publicly available (always or sometimes) on: laws and policies; general information for potential bidders; specific guidance on application procedures; procurement plan; tender documents; selection and evaluation criteria; contract award; justification for awarding a contract; contract modifications; tracking procurement spending; and other data. Information made public upon request is not included. Other locations include domestic printed/electronic journals, international central website and other websites.

For further country-specific data see Annex G (available at: www.oecd.org/gov/indicators/govataglance)

43 Green procurement

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

43.1 Stages of procurement cycle where green criteria are applied and available guidance tools (2010)

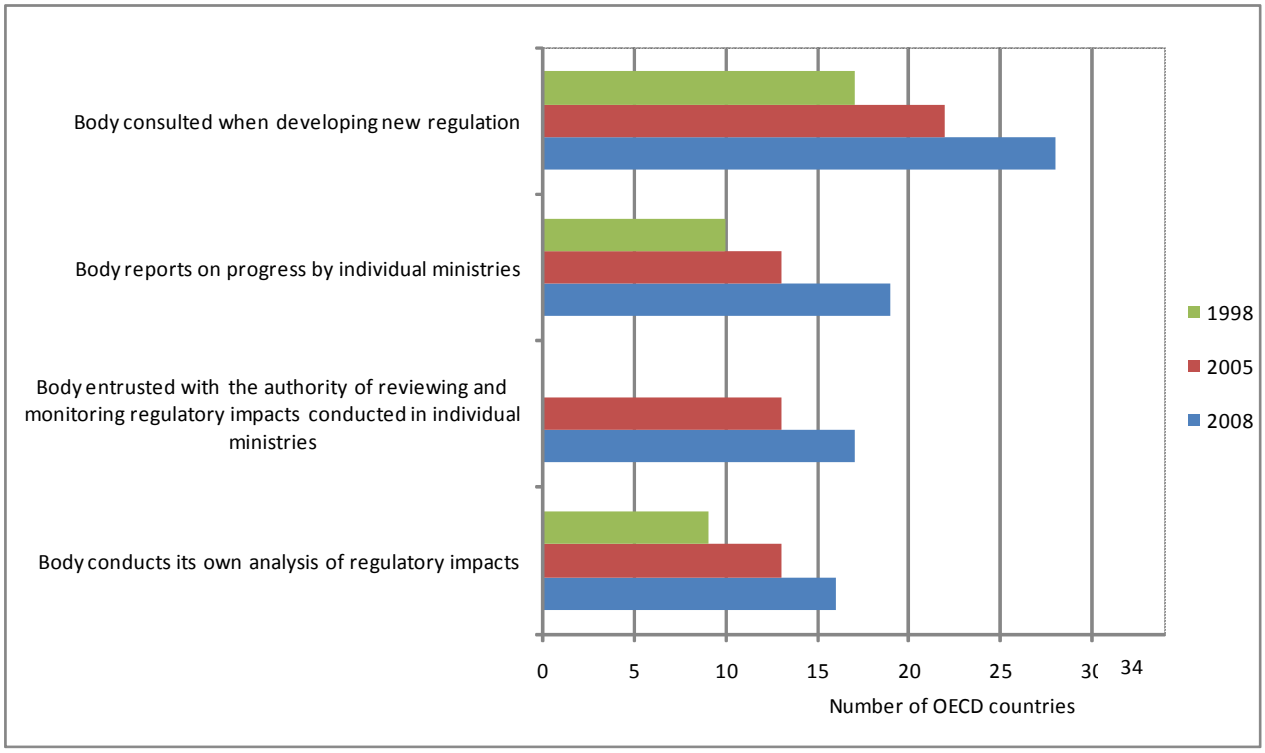
	Stages of procurement where green criteria are applied			Guidance to promote green procurement in practice			
	In the technical specifications	In the award phase	As a contract performance clause	Practical guide	Training materials	*Ad hoc* advice	Code of practice
Australia	○	○	○	●	○	○	○
Austria	●	●	●	●	○	○	●
Belgium	●	●	●	●	○	●	○
Canada	●	●	●	●	●	●	○
Chile	●	●	○	●	●	○	○
Czech Republic	○	○	○	○	○	○	○
Denmark	●	●	○	●	○	●	●
Estonia	●	●	●	●	●	●	○
Finland	●	○	○	●	●	●	○
France	●	●	●	●	●	●	●
Germany	○	○	○	●	●	○	○
Greece	○	○	○	○	○	○	○
Hungary	○	○	○	●	●	○	○
Iceland	●	○	○	●	●	●	○
Ireland	●	●	○	●	○	○	○
Israel	●	●	●	○	●	●	○
Italy	●	●	●	●	●	●	○
Japan	●	○	○	●	○	●	○
Korea	●	○	○	●	●	●	●
Luxembourg	●	●	●	●	○	○	○
Mexico	●	○	○	○	○	○	○
Netherlands	●	●	●	●	●	●	●
New Zealand	●	●	●	●	○	○	●
Norway	○	○	○	●	●	●	○
Poland	●	●	●	●	●	○	●
Portugal	●	●	○	○	○	○	○
Slovak Republic	○	○	○	○	○	○	○
Slovenia	●	●	●	●	●	●	●
Spain	●	●	●	○	○	●	●
Sweden	○	○	○	●	●	●	●
Switzerland	●	●	○	●	●	●	○
Turkey	○	○	○	○	○	○	○
United Kingdom	●	○	○	●	●	○	○
United States	..	..	..	●	●	●	○
Brazil	●	●	○	●	●	○	○
Egypt	○	○	○	○	○	○	○
Ukraine	○	○	○	○	○	○	○
Total OECD34							
● Yes	24	18	13	26	19	18	10
○ No	9	15	20	8	15	16	24

Source: OECD 2010 Survey on Public Procurement.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

	2008	2005	1998
Body conducts its own analysis of regulatory impacts	16	13	9
Body entrusted with the authority of reviewing and monitoring regulatory impacts conducted in individual ministries	17	13	..
Body reports on progress by individual ministries	19	13	10
Body consulted when developing new regulation	28	22	17

44.1 Role of the regulatory oversight body at the central government level (1998, 2005 and 2008)



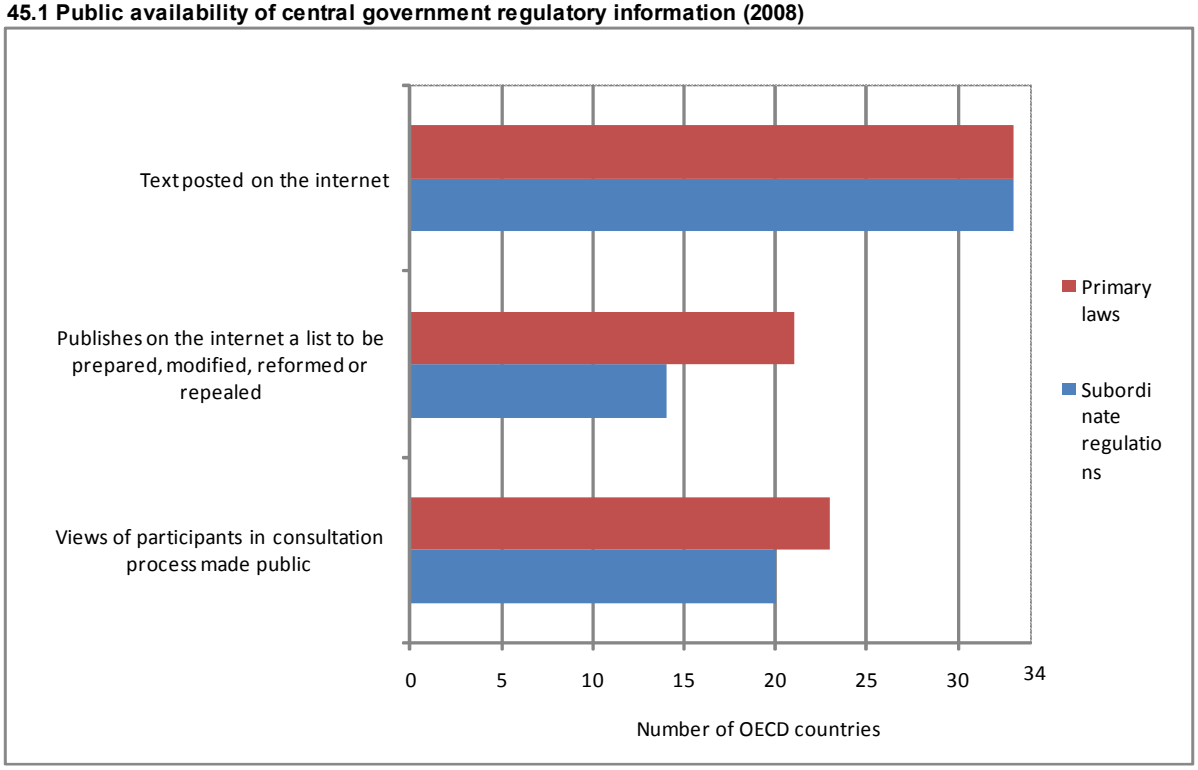
Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005, and 2008/09, www.oecd.org/regreform/indicators.
Slovenia. Therefore, the figure is based on data for 27 OECD countries for 1998, 30 countries for 2005, and 34 countries for 2008. Data for Chile, Estonia, Israel and Slovenia are for 2009 instead of 2008.
1998 data are missing for "body entrusted with the authority of reviewing and monitoring regulatory impacts conducted in individual ministries".
Further country-specific data are available in Table 44.3 (http://dx.doi.org/10.1787/888932392248)

45 Improving the transparency of regulations

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	Views of participants in consultation process made public	Publishes on the internet a list to be prepared, modified,	Text posted on the internet
Subordinate regulations	20	14	33
Primary laws	23	21	33

45.1 Public availability of central government regulatory information (2008)



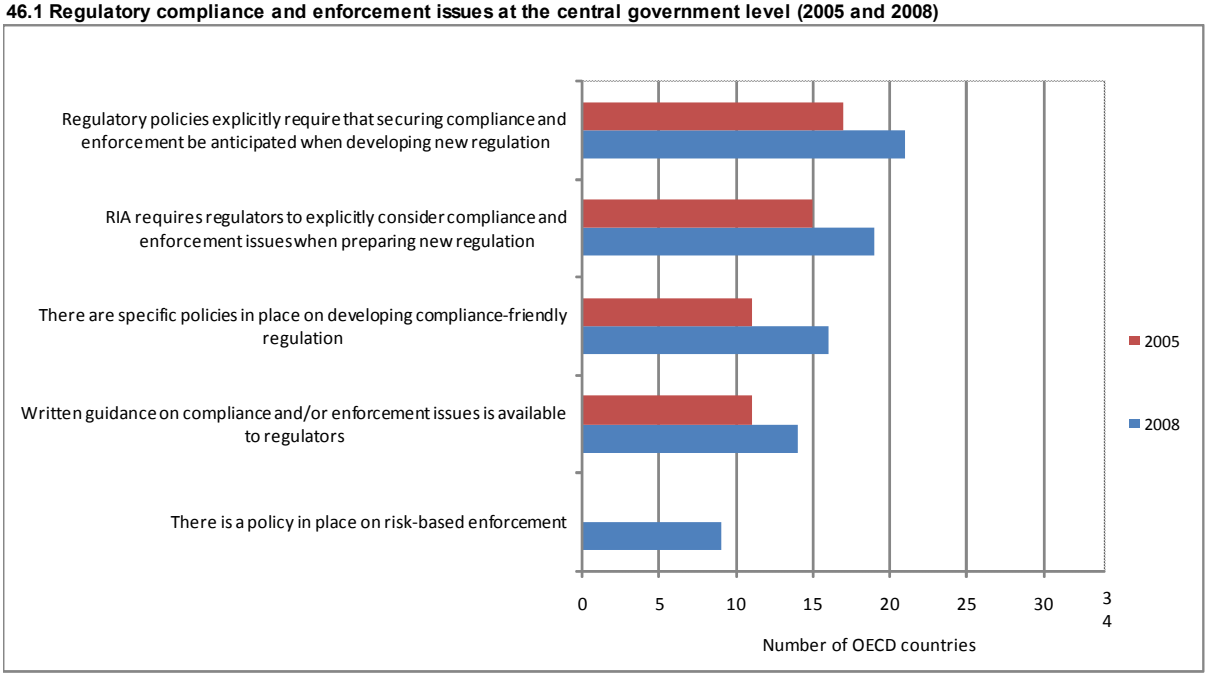
Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005, and 2008/09, www.oecd.org/regreform/indicators.
Data for Chile, Estonia, Israel and Slovenia refer to 2009.
Further country-specific data are available in Table 45.3 (http://dx.doi.org/10.1787/888932392267)

46 Preparing for effective compliance and enforcement of regulations

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	2008	2005
There is a policy in place on risk-based enforcement	9	..
Written guidance on compliance and/or enforcement issues is available to regulators	14	11
There are specific policies in place on developing compliance-friendly regulation	16	11
RIA requires regulators to explicitly consider compliance and enforcement issues when preparing new regulation	19	15
Regulatory policies explicitly require that securing compliance and enforcement be anticipated when developing new regulation	21	17

46.1 Regulatory compliance and enforcement issues at the central government level (2005 and 2008)



Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 2005 and 2008, www.oecd.org/regreform/indicators.

These questions were not included in the 2009 OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey addressed to new OECD member countries, accession and enhanced engagement countries.

Data for Chile, Estonia, Israel, Slovenia, Brazil, the Russian Federation and South Africa are therefore not available.

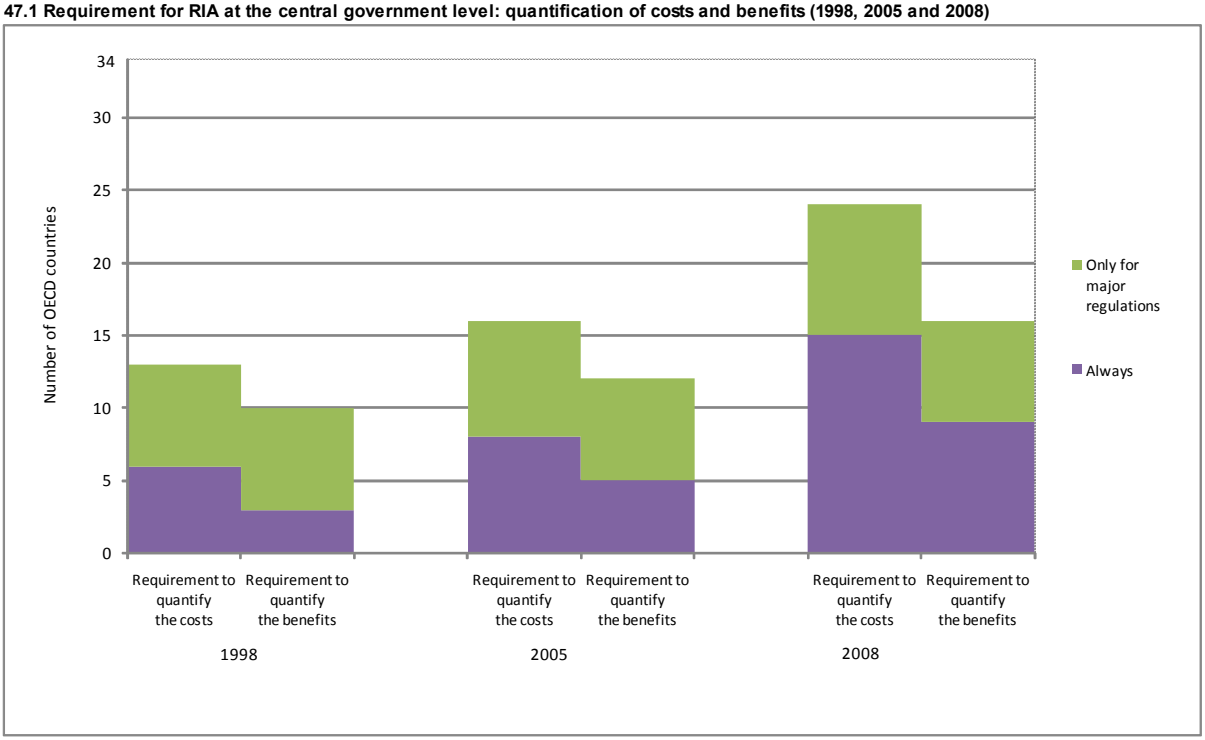
2005 data are not available for the category of "there is a policy in place on risk-based enforcement".

47 Evaluating regulatory performance

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

	1998		2005		2008	
	Requirement to quantify the costs	Requirement to quantify the benefits	Requirement to quantify the costs	Requirement to quantify the benefits	Requirement to quantify the costs	Requirement to quantify the benefits
Always	6	3	8	5	15	9
Only for major regulations	7	7	8	7	9	7

47.1 Requirement for RIA at the central government level: quantification of costs and benefits (1998, 2005 and 2008)



Source: OECD Regulatory Management Systems' Indicators Survey 1998, 2005, and 2008/09, www.oecd.org/regreform/indicators.

Data for 1998 are not available for Luxembourg, Poland and the Slovak Republic. Data for 1998 and 2005 are not available for Chile, Estonia, Israel and Slovenia. Therefore, the figure is based on data for 27 OECD countries for 1998, 30 countries for 2005, and 34 countries for 2008. Dta for Chile, Estonia, Israel and Slovenia are for 2009 instead of 2008.

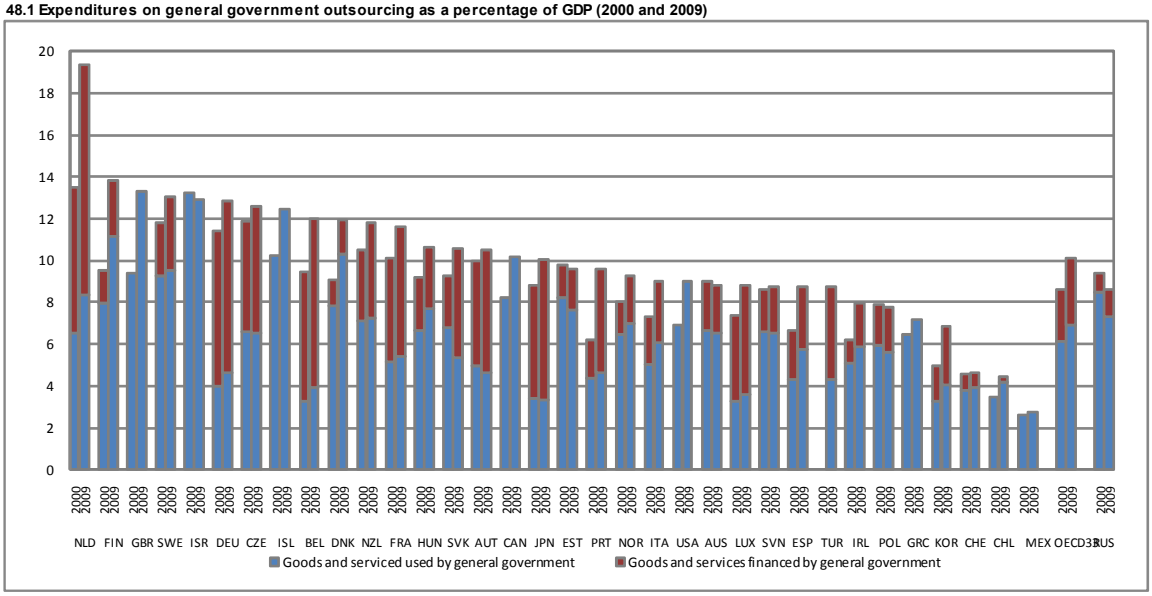
Further country-specific data are available in Table 47.3 (http://dx.doi.org/10.1787/888932392305)

48 Government outsourcing

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

			2000		2009	
			Goods and s	Goods and s	Goods and s	Goods and services financed by general government
1	NLD	Netherlands	6,5	7,0	8,3	11,1
2	FIN	Finland	7,9	1,6	11,2	2,7
3	GBR	United Kingdom	9,4	0,0	13,3	0,0
4	SWE	Sweden	9,3	2,6	9,5	3,5
5	ISR	Israel	13,3	0,0	12,9	0,0
6	DEU	Germany	4,0	7,4	4,6	8,2
7	CZE	Czech Republic	6,6	5,3	6,6	6,0
8	ISL	Iceland	10,3	0,0	12,5	0,0
9	BEL	Belgium	3,3	6,2	3,9	8,1
10	DNK	Denmark	7,8	1,2	10,3	1,6
11	NZL	New Zealand	7,1	3,4	7,3	4,5
12	FRA	France	5,2	4,9	5,4	6,2
13	HUN	Hungary	6,6	2,5	7,7	3,0
14	SVK	Slovak Republic	6,8	2,5	5,4	5,2
15	AUT	Austria	5,0	5,0	4,7	5,8
16	CAN	Canada	8,3	0,0	10,2	0,0
17	JPN	Japan	3,4	5,4	3,3	6,7
18	EST	Estonia	8,2	1,6	7,7	2,0
19	PRT	Portugal	4,4	1,8	4,6	5,0
20	NOR	Norway	6,5	1,6	7,0	2,3
21	ITA	Italy	5,0	2,3	6,1	2,9
22	USA	United States	6,9	0,0	9,0	0,0
23	AUS	Australia	6,7	2,3	6,5	2,3
24	LUX	Luxembourg	3,2	4,1	3,6	5,2
25	SVN	Slovenia	6,6	2,0	6,5	2,2
26	ESP	Spain	4,3	2,3	5,8	3,0
27	TUR	Turkey			4,3	4,4
28	IRL	Ireland	5,1	1,1	5,8	2,1
29	POL	Poland	6,0	1,9	5,6	2,2
30	GRC	Greece	6,4	0,0	7,2	0,0
31	KOR	Korea	3,3	1,7	4,0	2,8
32	CHE	Switzerland	3,8	0,8	3,9	0,8
33	CHL	Chile	3,5		4,2	0,3
34	MEX	Mexico	2,6	0,0	2,7	0,0
	OECD33	OECD33	6,2	2,5	6,9	3,2
	RUS	Russian Federatic	8,5	0,9	7,3	1,3

48.1 Expenditures on general government outsourcing as a percentage of GDP (2000 and 2009)



Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are based on a combination of Government Finance Statistics and National Accounts data provided by the Australian Bureau of Statistics.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Countries of Canada, Greece, Iceland, Israel, Mexico, the United Kingdom and the United States do not account separately for goods and services financed by general government in their National Accounts.

Goods and services financed by general government are missing for Chile in 2000.

2000 data for Turkey are missing and this country is not included in the average (OECD33).

Australia, Japan, Korea, New Zealand: 2008 instead of 2009

Mexico: 2003 instead of 2000

Russian Federation: 2008 instead of 2009, 2002 instead of 2000

Data extracted on 28 February 2011 (Chile on 30 March 2011)

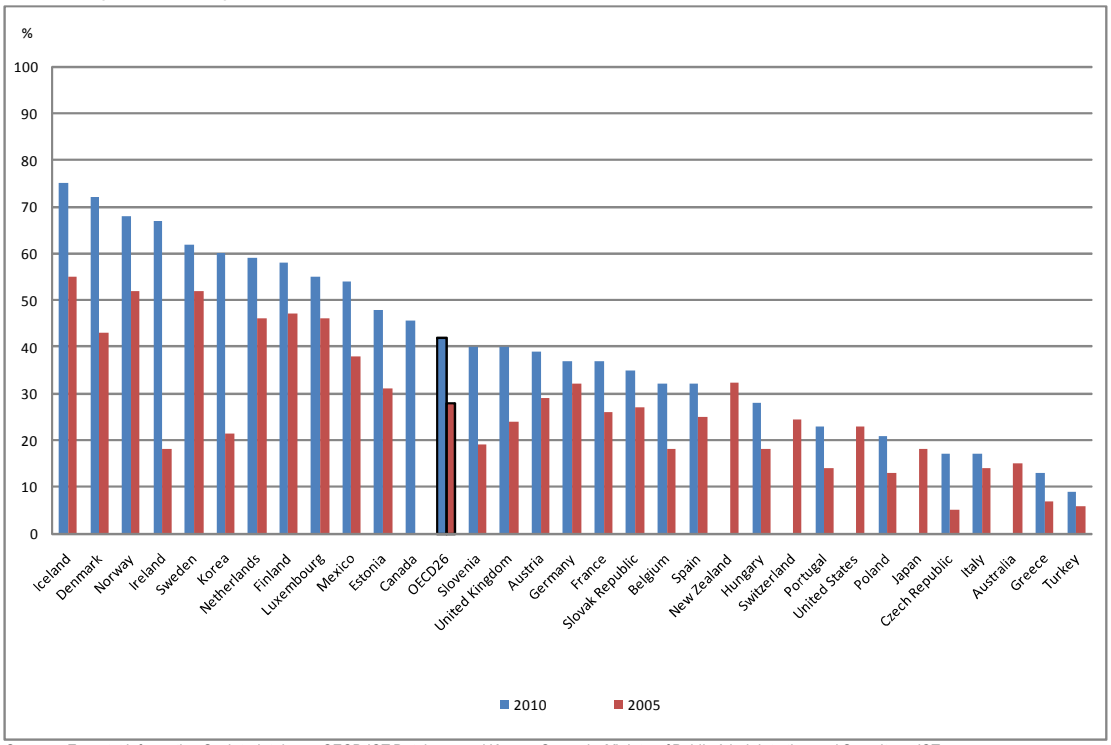
Chapter 11 Ways of delivering public services

49 Uptake of e-government services

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2005	2010
1	Iceland	55	75
2	Denmark	43	72
3	Norway	52	68
4	Ireland	18	67
5	Sweden	52	62
6	Korea	21	60
7	Netherlands	46	59
8	Finland	47	58
9	Luxembourg	46	55
10	Mexico	38	54
11	Estonia	31	48
12	Canada		46
13	OECD26	28	42
14	Slovenia	19	40
15	United Kingdom	24	40
16	Austria	29	39
17	Germany	32	37
18	France	26	37
19	Slovak Republic	27	35
20	Belgium	18	32
21	Spain	25	32
22	New Zealand	32	
23	Hungary	18	28
24	Switzerland	24	
25	Portugal	14	23
26	United States	23	
27	Poland	13	21
28	Japan	18	
29	Czech Republic	5	17
30	Italy	14	17
31	Australia	15	
32	Greece	7	13
33	Turkey	6	9

49.1 Percentage of citizens using the Internet to interact with public authorities (2005 and 2010)

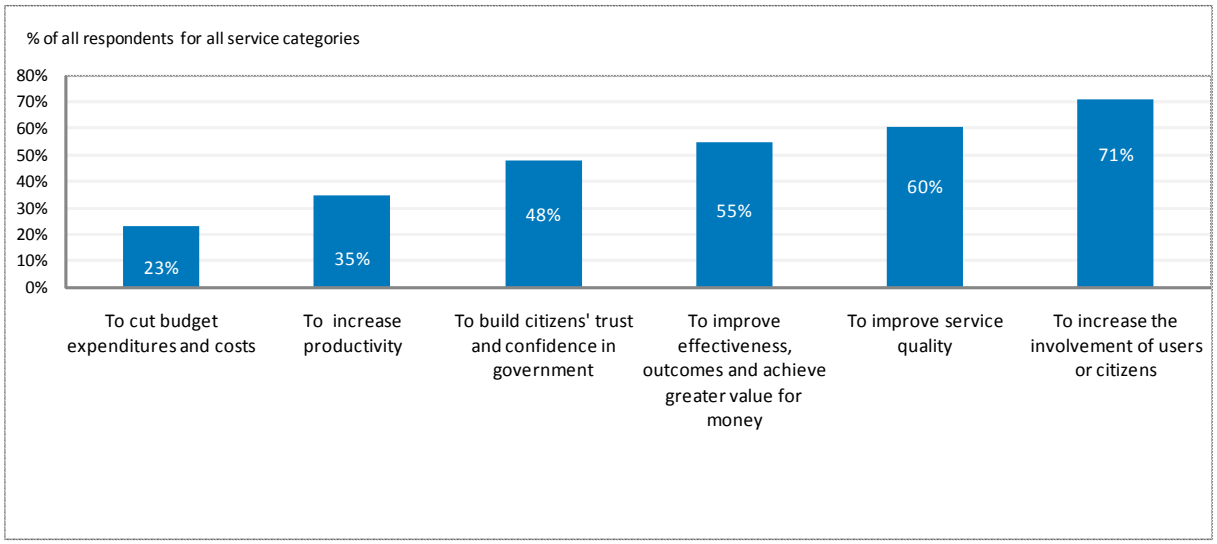


Sources: Eurostat Information Society database, OECD ICT Database and Korean Survey by Ministry of Public Administration and Security on ICT usage.
Data for Chile and Israel are missing.

For the United States, Japan and Australia 2005 data refer to 2003. For Switzerland, 2005 data refer to 2004. For Denmark, Germany, France, Spain and New Zealand 2005 data refer to 2006. For Canada and Mexico, 2010 data refer to 2007. For Iceland 2010 data refer to 2009.
2010 data are missing for Australia, Canada, Japan, New Zealand, Switzerland and the United States, and these countries are not included in the average (OECD26)

Reasons	2010
To cut budget expenditures and costs	23%
To increase productivity	35%
To build citizens' trust and confidence in government	48%
To improve effectiveness, outcomes and achieve greater value for money	55%
To improve service quality	60%
To increase the involvement of users or citizens	71%

50.1 Reasons for partnering with citizens in public services delivery (2010)



Source: 2010 OECD Survey on Innovation in Public Services.

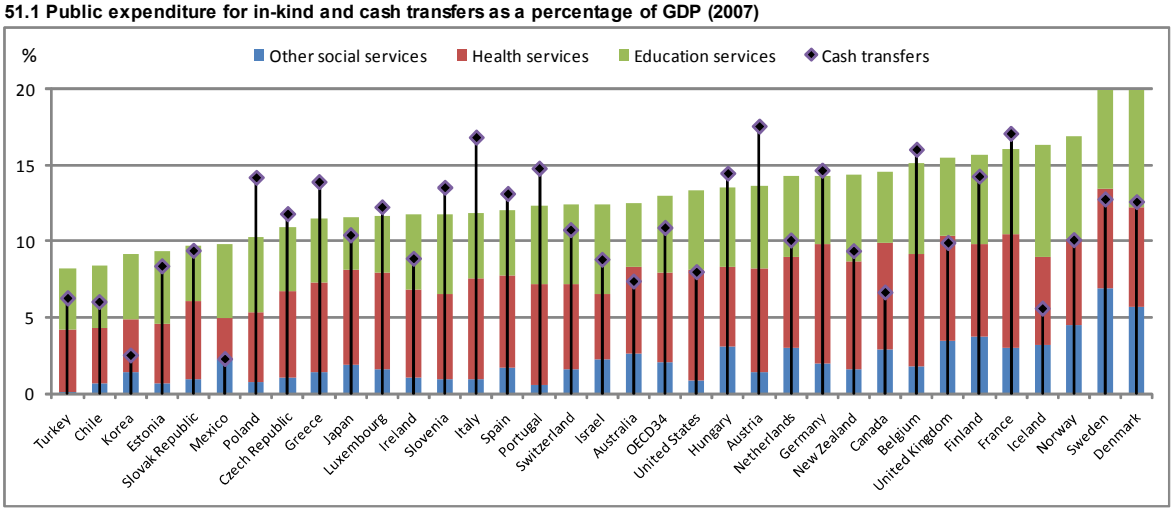
20 OECD countries responded to the survey.

Many different agencies or organisations within the central government contributed to answering the survey. The percentages in the figures refer to the sum of the affirmative responses to each of the question items for all respondents in each country divided by the total number of responses to this question for all countries. Thus, 100% would indicate that all respondents in all countries answered affirmatively to this question for all service categories.

Public expenditure for in-kind and cash transfers as a percentage of GDP (2007)

		Other social services	Health services	Education services	Cash transfers	Total (Health + Education + Other)
1	Turkey	0,1	4,1	4,0	6,3	8,2
2	Chile	0,6	3,7	4,1	6,0	8,4
3	Korea	1,4	3,5	4,2	2,5	9,1
4	Estonia	0,6	4,0	4,8	8,4	9,4
5	Slovak Republic	0,9	5,2	3,6	9,4	9,7
6	Mexico	2,3	2,6	4,8	2,3	9,8
7	Poland	0,8	4,6	4,9	14,2	10,2
8	Czech Republic	1,0	5,8	4,2	11,8	10,9
9	Greece	1,4	5,9	4,2	13,9	11,5
10	Japan	1,8	6,3	3,4	10,4	11,6
11	Luxembourg	1,6	6,4	3,7	12,2	11,7
12	Ireland	1,0	5,8	4,9	8,9	11,7
13	Slovenia	0,9	5,6	5,2	13,5	11,7
14	Italy	0,9	6,6	4,3	16,8	11,9
15	Spain	1,7	6,1	4,3	13,1	12,1
16	Portugal	0,6	6,6	5,1	14,8	12,3
17	Switzerland	1,6	5,6	5,2	10,7	12,4
18	Israel	2,2	4,3	5,9	8,8	12,4
19	Australia	2,6	5,7	4,1	7,4	12,5
20	OECD34	2,1	5,8	5,1	10,9	13,0
21	United States	0,9	7,2	5,3	8,0	13,4
22	Hungary	3,1	5,2	5,2	14,5	13,5
23	Austria	1,4	6,8	5,4	17,5	13,6
24	Netherlands	3,0	6,0	5,3	10,1	14,2
25	Germany	1,9	7,8	4,5	14,6	14,3
26	New Zealand	1,6	7,1	5,7	9,4	14,4
27	Canada	2,9	7,0	4,6	6,7	14,5
28	Belgium	1,8	7,3	6,0	16,0	15,1
29	United Kingdom	3,5	6,8	5,1	9,9	15,4
30	Finland	3,7	6,1	5,9	14,3	15,7
31	France	2,9	7,5	5,6	17,1	16,0
32	Iceland	3,2	5,7	7,4	5,6	16,3
33	Norway	4,4	5,7	6,7	10,1	16,9
34	Sweden	6,9	6,6	6,6	12,8	20,0
35	Denmark	5,7	6,5	7,8	12,6	20,0

51.1 Public expenditure for in-kind and cash transfers as a percentage of GDP (2007)



Source: OECD Social Expenditure Database (www.oecd.org/els/social/expenditure) and OECD Education Database (www.oecd.org/education/database).

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data on education services for Greece, Luxembourg and Turkey are for 2005.

Cash transfers and other social services refer to the following services: assistance to the elderly, survivors, disabled persons, families and the unemployed, as well as those related social assistance. In addition, other social services includes those related to housing.

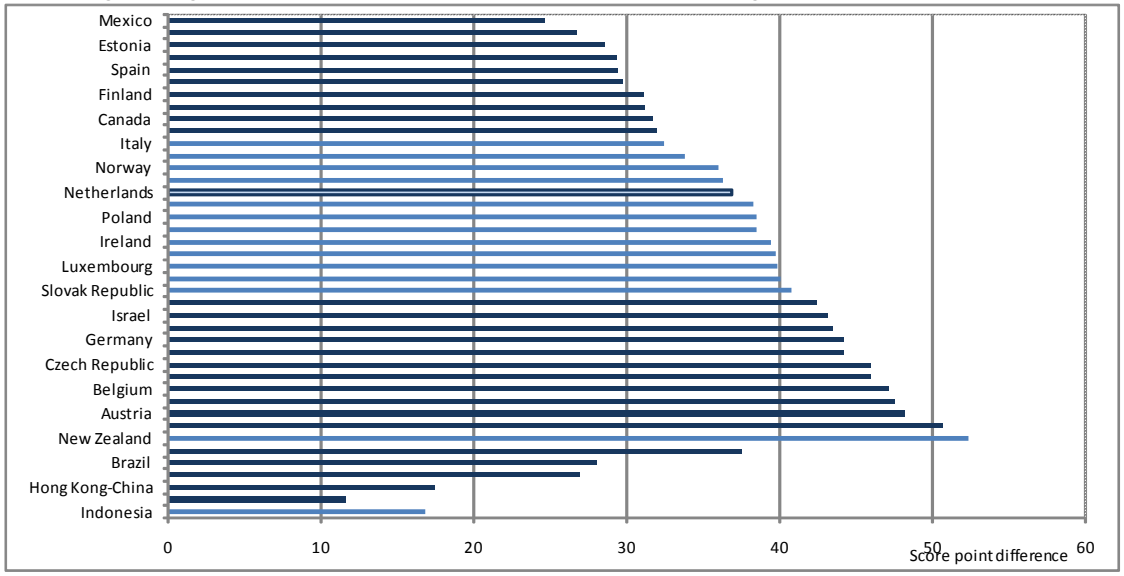
52 Equity in access to education

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

Average reading score point difference associated with socio-economic background (2009)

		Slope of the gradient Score point difference associated with one unit
1	Indonesia	17
2	Macao-China	12
3	Hong Kong-China	17
4	Shanghai (China)	27
5	Brazil	28
6	Russian Federation	37
7	New Zealand	52
8	France	51
9	Austria	48
10	Hungary	48
11	Belgium	47
12	Australia	46
13	Czech Republic	46
14	United Kingdom	44
15	Germany	44
16	Sweden	43
17	Israel	43
18	United States	42
19	Slovak Republic	41
20	Japan	40
21	Luxembourg	40
22	Switzerland	40
23	Ireland	39
24	Slovenia	39
25	Poland	39
26	OECD34	38
27	Netherlands	37
28	Denmark	36
29	Norway	36
30	Greece	34
31	Italy	32
32	Korea	32
33	Canada	32
34	Chile	31
35	Finland	31
36	Portugal	30
37	Spain	29
38	Turkey	29
39	Estonia	29
40	Iceland	27
41	Mexico	25

52.1 Average reading score point difference associated with socio-economic background (2009)



Source: OECD PISA 2009 Database, Table II.3.2.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Values that are statistically significantly different from the OECD average are indicated in dark blue.

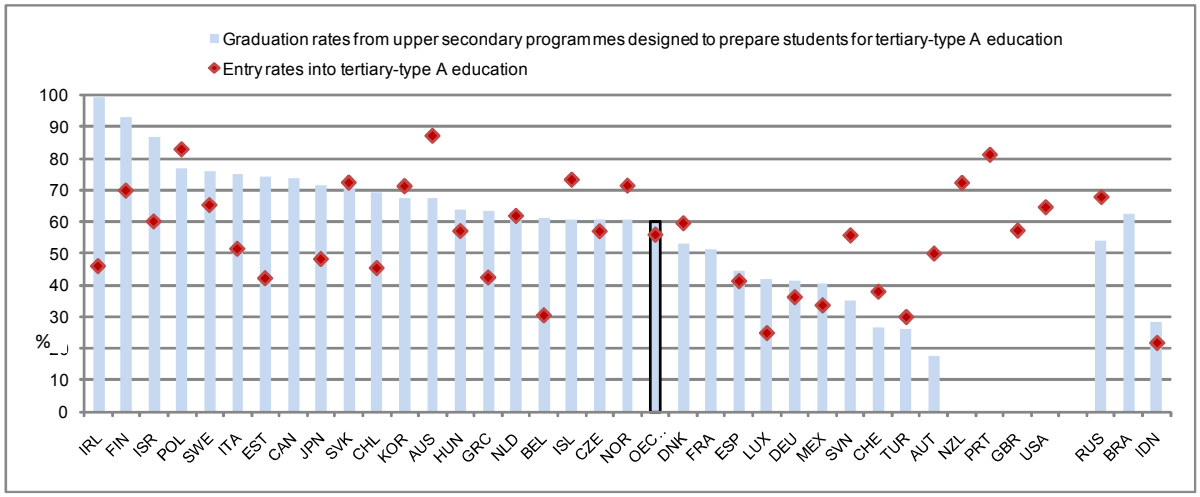
53 Education outputs

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

Access to tertiary-type A education for upper secondary graduates (2008)

	Graduation rates from upper secondary programmes designed to	Entry rates into tertiary-type A education
	Upper secondary graduation rates	
OECD countries		
IRL	99	46
FIN	93	70
ISR	87	60
POL	77	83
SWE	76	65
ITA	75	51
EST	74	42
CAN	74	
JPN	72	48
SVK	71	72
CHL	69	45
KOR	68	71
AUS	67	87
HUN	64	57
GRC	64	42
NLD	63	62
BEL	61	31
ISL	61	73
CZE	61	57
NOR	61	71
OECD34	**60**	**56**
DNK	53	59
FRA	51	
ESP	45	41
LUX	42	25
DEU	42	36
MEX	41	34
SVN	35	56
CHE	27	38
TUR	26	30
AUT	17	50
NZL		72
PRT		81
GBR		57
USA		64
RUS	54	68
BRA	63	
IDN	28	22

53.1 Access to tertiary-type A education for upper secondary graduates (2008)



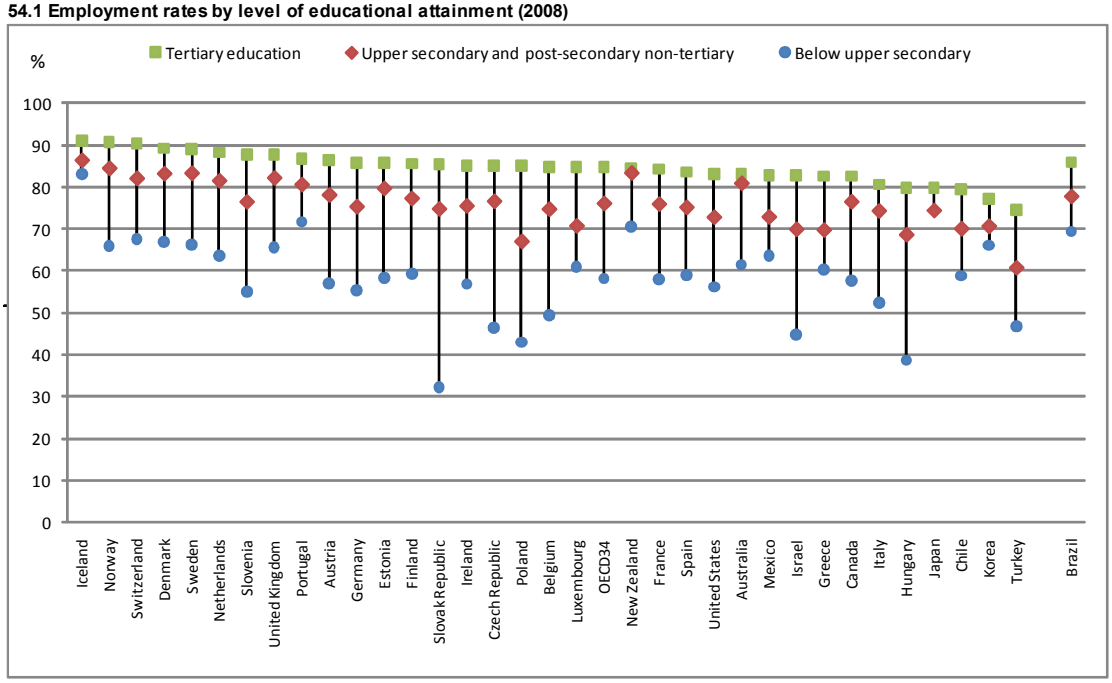
Source: OECD (2010), *Education at a Glance 2010*, OECD Publishing, Paris. Chart A2.2 based on tables A2.1 and A2.3 (www.oecd.org/edu/eag2010).
The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.
Data on upper secondary graduation rates are not available for New Zealand, Portugal, the United Kingdom and the United States. For Australia, the year of reference for graduation rates is 2007. Austrian data include ISCED 4A programmes (*Berufsbildende Höhere Schulen*).

Employment rates by level of educational attainment (2008)

Number of 25-64 year-olds in employment as a percentage of the population aged 25 to 64, by level of educational attainment

		Below upper secondary	Upper secondary and post-secondary non-tertiary	Tertiary education
1	Iceland	83,1	86,3	91,0
2	Norway	66,0	84,4	90,6
3	Switzerland	67,6	82,0	90,5
4	Denmark	66,9	83,2	89,2
5	Sweden	66,2	83,3	89,2
6	Netherlands	63,7	81,5	88,3
7	Slovenia	55,0	76,4	87,9
8	United Kingdom	65,6	82,1	87,8
9	Portugal	71,7	80,6	86,7
10	Austria	57,0	78,1	86,4
11	Germany	55,3	75,3	85,8
12	Estonia	58,3	79,7	85,8
13	Finland	59,3	77,3	85,6
14	Slovak Republic	32,3	74,8	85,5
15	Ireland	56,8	75,5	85,2
16	Czech Republic	46,5	76,6	85,1
17	Poland	43,0	67,0	85,1
18	Belgium	49,4	74,7	84,7
19	Luxembourg	61,1	70,7	84,7
20	OECD34	58,2	76,1	84,7
21	New Zealand	70,5	83,3	84,5
22	France	58,1	75,9	84,3
23	Spain	59,1	75,2	83,6
24	United States	56,2	72,8	83,1
25	Australia	61,5	80,9	83,1
26	Mexico	63,6	72,9	82,8
27	Israel	44,8	70,0	82,8
28	Greece	60,3	69,8	82,6
29	Canada	57,7	76,5	82,6
30	Italy	52,5	74,3	80,7
31	Hungary	38,7	68,7	79,9
32	Japan		74,4	79,7
33	Chile	58,9	70,1	79,5
34	Korea	66,1	70,7	77,1
35	Turkey	46,7	60,8	74,6
	Brazil	69,4	77,7	86,0

54.1 Employment rates by level of educational attainment (2008)



Source: OECD (2010), *Education at a Glance 2010*, OECD Publishing, Paris. Table A6.3a.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

See Annex 3 of OECD (2010) *Education at a Glance 2010, OECD Publishing, Paris* for notes (www.oecd.org/edu/eag2010).

55 Equity in access to health care

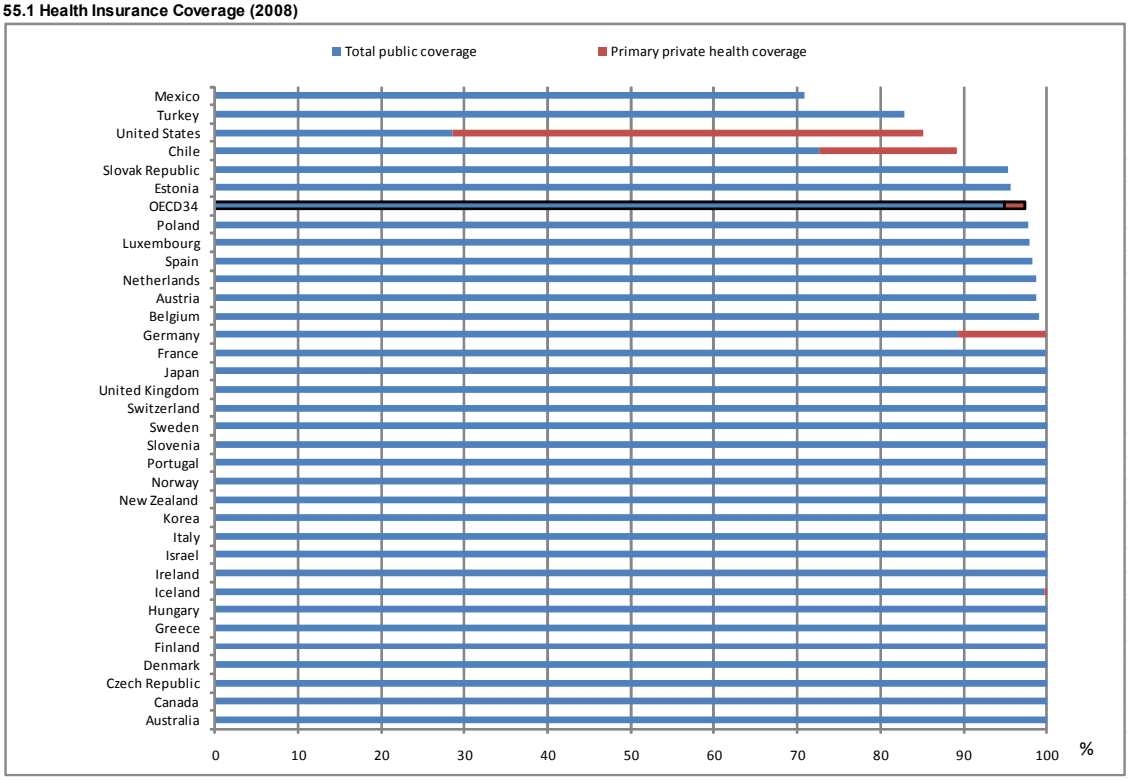
Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

Health Insurance Coverage (2008)

Total public and primary private health insurance, % of total population

		Primary private health coverage	Total public coverage
1	Australia	0,0	100,0
2	Canada	0,0	100,0
3	Czech Republic	0,0	100,0
4	Denmark	0,0	100,0
5	Finland	0,0	100,0
6	Greece	0,0	100,0
7	Hungary	0,0	100,0
8	Iceland	0,2	99,8
9	Ireland	0,0	100,0
10	Israel	0,0	100,0
11	Italy		100,0
12	Korea	0,0	100,0
13	New Zealand	0,0	100,0
14	Norway	0,0	100,0
15	Portugal	0,0	100,0
16	Slovenia	0,0	100,0
17	Sweden	0,0	100,0
18	Switzerland	0,0	100,0
19	United Kingdom	0,0	100,0
20	Japan	0	100,0
21	France	0,0	99,9
22	Germany	10,5	89,4
23	Belgium	0,0	99,0
24	Austria		98,8
25	Netherlands	0,0	98,8
26	Spain		98,3
27	Luxembourg	0,0	97,9
28	Poland		97,8
29	OECD34	2,5	94,9
30	Estonia		95,6
31	Slovak Republic	0,0	95,4
32	Chile	16,5	72,7
33	United States	56,7	28,5
34	Turkey		82,9
35	Mexico	0,0	70,8

55.1 Health Insurance Coverage (2008)



Source: OECD 2010 Health Data 2010

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Coverage as percentage of the population for a core set of services.

Data for Australia, Luxembourg and Japan refer to 2007. Data for Spain refer to 2006. Data for Turkey are from OECD Health Data 2011 to be released June 2011.

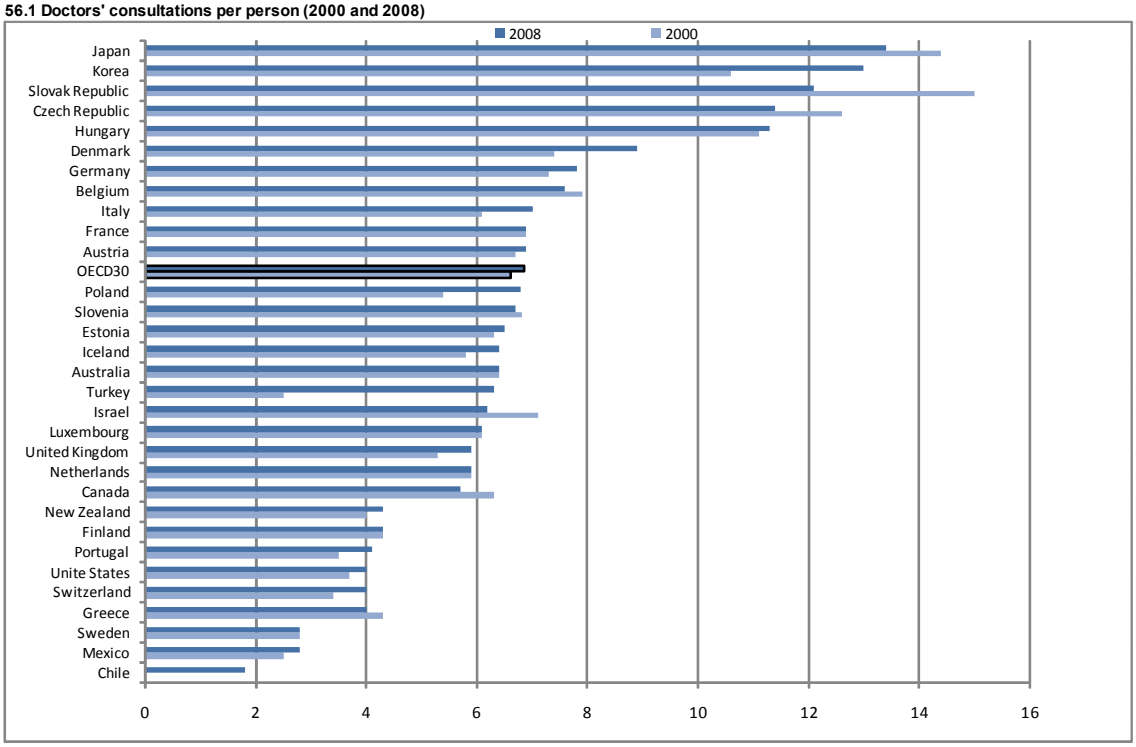
56 Health outputs and output-based efficiency measures

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

Doctors' consultations per person (2008)

		2008	2000
1	Chile	1,8	..
2	Mexico	2,8	2,5
3	Sweden	2,8	2,8
4	Greece	4	4,3
5	Switzerland	4	3,4
6	Unite States	4	3,7
7	Portugal	4,1	3,5
8	Finland	4,3	4,3
9	New Zealand	4,3	4
10	Canada	5,7	6,3
11	Netherlands	5,9	5,9
12	United Kingdom	5,9	5,3
13	Luxembourg	6,1	6,1
14	Israel	6,2	7,1
15	Turkey	6,3	2,5
16	Australia	6,4	6,4
17	Iceland	6,4	5,8
18	Estonia	6,5	6,3
19	Slovenia	6,7	6,8
20	Poland	6,8	5,4
21	OECD30	6,9	6,6
22	Austria	6,9	6,7
23	France	6,9	6,9
24	Italy	7	6,1
25	Belgium	7,6	7,9
26	Germany	7,8	7,3
27	Denmark	8,9	7,4
28	Hungary	11,3	11,1
29	Czech Republic	11,4	12,6
30	Slovak Republic	12,1	15
31	Korea	13	10,6
32	Japan	13,4	14,4

56.1 Doctors' consultations per person (2000 and 2008)



Source: OECD Health Data 2010.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are missing for Ireland, Spain and Norway. 2000 data are missing for Chile, and this country is not included in the OECD average. Data for the following countries differ from 2000: Switzerland and Korea (2002); New Zealand (2003). Data for the following countries differ from 2008: Italy (2005); Sweden and Greece (2006); Switzerland, the United States, Portugal, New Zealand, Canada, Luxembourg, Belgium and Japan (2007); Israel (2009).

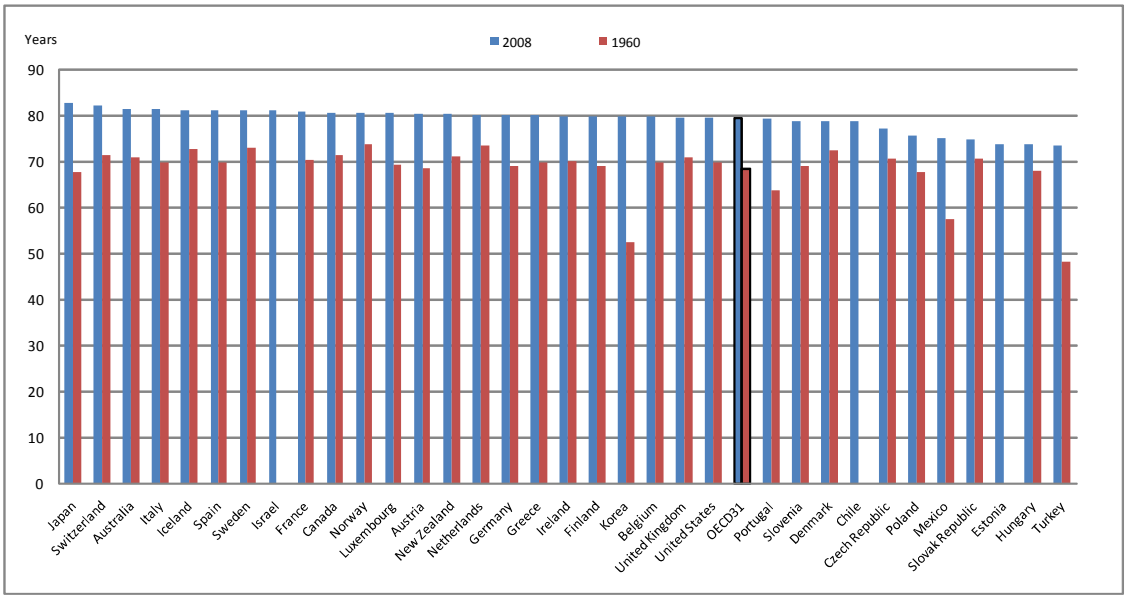
Chapter 12 Government performance: policy outputs and outcomes in selected sectors

57 Health outcomes and expenditures

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2008	1960
1	Japan	82,7	67,8
2	Switzerland	82,2	71,4
3	Australia	81,5	70,9
4	Italy	81,5	69,8
5	Iceland	81,3	72,9
6	Spain	81,2	69,8
7	Sweden	81,2	73,1
8	Israel	81,1	
9	France	81,0	70,3
10	Canada	80,7	71,3
11	Norway	80,6	73,8
12	Luxembourg	80,6	69,4
13	Austria	80,5	68,7
14	New Zealand	80,4	71,1
15	Netherlands	80,2	73,5
16	Germany	80,2	69,1
17	Greece	80,0	69,9
18	Ireland	79,9	70,0
19	Finland	79,9	69,0
20	Korea	79,9	52,4
21	Belgium	79,8	69,8
22	United Kingdom	79,7	70,8
23	United States	79,7	69,9
24	OECD31	79,4	68,4
25	Portugal	79,3	63,9
26	Slovenia	78,8	69,1
27	Denmark	78,8	72,4
28	Chile	78,7	
29	Czech Republic	77,3	70,6
30	Poland	75,6	67,8
31	Mexico	75,1	57,5
32	Slovak Republic	74,8	70,6
33	Estonia	73,9	
34	Hungary	73,8	68,0
35	Turkey	73,6	48,3

57.1 Life expectancy at birth (1960 and 2008)



Source: OECD Health Data 2010.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for 1960 are not available for Chile, Estonia and Israel and these countries are not included in the OECD average. Data for the following countries refer to 2007 rather than 2008: Belgium, Canada, Italy, United Kingdom and United States. Data for the following countries refer to 1961 rather than 1960: Canada, Italy and New Zealand.

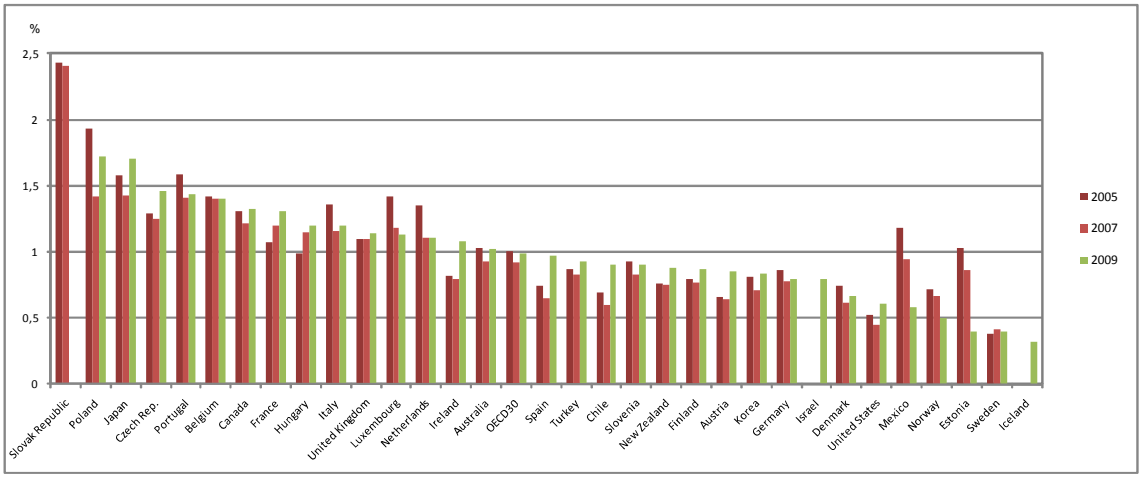
Chapter 12 Government performance: policy outputs and outcomes in selected sectors

58 Efficiency of tax administrations

Version 1 - Last updated: 24-Jun-2011

		2005	2007	2009
34	Slovak Republic	2,43	2,41	
33	Poland	1,93	1,42	1,72
32	Japan	1,58	1,43	1,71
31	Czech Rep.	1,29	1,25	1,46
30	Portugal	1,59	1,41	1,44
29	Belgium	1,42	1,4	1,4
28	Canada	1,31	1,22	1,33
27	France	1,07	1,2	1,31
26	Hungary	0,99	1,15	1,2
25	Italy	1,36	1,16	1,2
24	United Kingdom	1,1	1,1	1,14
23	Luxembourg	1,42	1,18	1,13
22	Netherlands	1,35	1,11	1,11
21	Ireland	0,82	0,79	1,08
20	Australia	1,03	0,93	1,02
19	OECD30	1,01	0,92	0,99
18	Spain	0,74	0,65	0,97
17	Turkey	0,87	0,83	0,93
16	Chile	0,69	0,6	0,9
15	Slovenia	0,93	0,83	0,9
14	New Zealand	0,76	0,75	0,88
13	Finland	0,79	0,77	0,87
12	Austria	0,66	0,64	0,85
11	Korea	0,81	0,71	0,84
10	Germany	0,86	0,78	0,79
9	Israel			0,79
8	Denmark	0,74	0,62	0,67
7	United States	0,52	0,45	0,61
6	Mexico	1,18	0,95	0,58
5	Norway	0,72	0,67	0,5
4	Estonia	1,03	0,86	0,4
3	Sweden	0,38	0,41	0,4
2	Iceland			0,32
1	Switzerland	0,3	0,28	0,31

58.1 Ratio of aggregate tax administration costs per 100 units of net revenue collection (2005, 2007 and 2009)



Source: OECD (2011), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series* (2010), Table 18. Data originates from country survey responses, annual reports of revenue bodies.

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data for Greece are missing.

2009 data for Slovak Republic and 2005 and 2007 data for Iceland and Israel are missing and these countries are not included in the average (OECD30).

Australia and Turkey: data as per revenue body's annual report for 2007 (Australia) and 2005 (Turkey).

Estonia: ratio of 2007 includes customs operations but not for subsequent years.

Luxembourg: data relate to direct tax and VAT directorates.

Mexico; data from Tax Report by Tax Administration Service.

Sweden: Net revenue of 2005 in Taxes in Sweden (7th edition). Operational staff assumed as a tax-related function and figures adjusted according to that.

USA: Ratios indicated vary from IRS-published ratios owing to use of net and not gross revenue collections as the denominator.

APPENDICE 2

CLASSIFICAZIONE COFOG AL II LIVELLO – BANCA DATI EUROSTAT

In questa appendice è riportata la classificazione per funzione e voce economica delle spese delle Amministrazioni pubbliche nei Paesi europei che, con l'approvazione del nuovo Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali – SEC2010, sarà obbligatoriamente adottata da tutti i Paesi ai fini della trasmissione dei dati sulle spese delle Amministrazioni pubbliche all'Eurostat.

Tale classificazione è sostanzialmente già adottata dall'Italia. L'ISTAT pubblica correntemente la spesa per funzione al II livello. In questa appendice è riportata la stima effettuata dalla Contabilità Nazionale italiana per l'anno 2009.

L'implementazione del nuovo regolamento SEC, che vedrà la luce nel 2012, consentirà di procedere a un confronto progressivamente più ampio con gli altri paesi europei, per ora possibile solo per alcuni dei principali di essi che hanno trasmesso all'Eurostat i propri dati su base volontaria. Tali dati rappresentano attualmente la parte più sviluppata della banca dati europea sulla qualità della finanza pubblica.

Classificazione delle funzioni delle Amministrazioni pubbliche COFOG al II livello

Codice	Denominazione
01.1	01.1 - Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri
01.2	01.2 - Aiuti economici internazionali
01.3	01.3 - Servizi generali
01.4	01.4 - Ricerca di base
01.5	01.5 - R & S per i servizi pubblici generali
01.6	01.6 - Servizi pubblici generali n.a.c.
01.7	01.7 - Transazioni relative al debito pubblico
01.8	01.8 - Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione
02.1	02.1 - Difesa militare
02.2	02.2 - Difesa civile
02.3	02.3 – Aiuti militari all'estero
02.4	02.4 - R & S per la Difesa
02.5	02.5 - Difesa n.a.c.
03.1	03.1 - Servizi di polizia
03.2	03.2 - Servizi antincendio
03.3	03.3 - Tribunali
03.4	03.4 - Carceri
03.5	03.5 - R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza
03.6	03.6 - Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.
04.1	04.1 - Affari generali economici, commerciali e del lavoro
04.2	04.2 - Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia
04.3	04.3 - Combustibili ed energia
04.4	04.4 - Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie
04.5	04.5 - Trasporti
04.6	04.6 - Comunicazioni
04.7	04.7 - Altri settori
04.8	04.8 - R&S per gli affari economici
04.9	04.9 - Affari economici n.a.c.
05.1	05.1 - Trattamento dei rifiuti
05.2	05.2 - Trattamento delle acque reflue
05.3	05.3 - Riduzione dell'inquinamento
05.4	05.4 - Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
05.5	05.5 - R&S per la protezione dell'ambiente
05.6	05.6 - Protezione dell'ambiente n.a.c.
06.1	06.1 - Sviluppo delle abitazioni
06.2	06.2 - Assetto territoriale
06.3	06.3 - Approvvigionamento idrico
06.4	06.4 - Illuminazione stradale
06.5	06.5 - R&S per abitazioni e assetto territoriale
06.6	06.6 - Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.
07.1	07.1 - Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari
07.2	07.2 - Servizi non ospedalieri
07.3	07.3 - Servizi ospedalieri
07.4	07.4 - Servizi di sanità pubblica
07.5	07.5 - R&S per la sanità
07.6	07.6 - Sanità n.a.c.
08.1	08.1 - Attività ricreative
08.2	08.2 - Attività culturali
08.3	08.3 - Servizi radiotelevisivi e di editoria
08.4	08.4 - Servizi di culto e altri servizi per le comunità
08.5	08.5 - R&S per attività ricreative, culturali e di culto
08.6	08.6 - Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.
09.1	09.1 - Istruzione prescolastica e primaria
09.2	09.2 - Istruzione secondaria
09.3	09.3 - Istruzione post-secondaria non superiore
09.4	09.4 - Istruzione superiore
09.5	09.5 - Istruzione di diverso tipo
09.6	09.6 - Servizi ausiliari dell'istruzione
09.7	09.7 - R&S per l'istruzione
09.8	09.8 - Istruzione n.a.c.
10.1	10.1 - Malattia e invalidità
10.2	10.2 - Vecchiaia
10.3	10.3 - Superstiti
10.4	10.4 - Famiglia
10.5	10.5 - Disoccupazione
10.6	10.6 - Abitazioni
10.7	10.7 - Esclusione sociale n.a.c.
10.8	10.8 - R&S per la protezione sociale
10.9	10.9 - Protezione sociale n.a.c.

Spesa delle Amministrazioni pubbliche italiane nel 2009 – Milioni di euro correnti

GRUPPI	ANNO	Spesa per consumi finali	*Redditi da lavoro*	*Consumi intermedi e Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market*	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro	*Interessi*	Redditi da capitale	Imposte dirette	Trasferimenti correnti	**Totale Uscite correnti**	Investimenti fissi lordi+Acquisizioni nette di attività non finanziarie	Trasferimenti in c/capitale	**Totale Uscite in c/capitale**	**Totale Uscite**
01.1	2009	22497	*12813*	*8858*	0	0	*48*	58	101	12746	35402	1797	28	1825	37227
01.2	2009	58	*20*	*34*	0	0	*0*	0	0	411	469	7	476	483	952
01.3	2009	11650	*6313*	*3190*	0	0	*1*	10	253	102	12015	2556	0	2556	14571
01.4	2009	4249	*3227*	*1045*	0	0	*13*	13	26	24	4312	447	607	1054	5366
01.5	2009	2507	*1830*	*657*	0	0	*5*	5	4	10	2526	254	5	259	2785
01.6	2009	1928	*846*	*833*	0	0	*3*	3	0	2	1933	131	0	131	2064
01.7	2009	2278	*0*	*2274*	0	0	*69171*	69171	0	0	71449	0	0	0	71449
01.8	2009	0	*0*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	0	0	0	0	0
02.1	2009	23584	*13305*	*8604*	0	0	*0*	0	0	0	23584	740	0	740	24324
02.2	2009	310	*199*	*31*	0	0	*0*	0	0	0	310	2	0	2	312
02.3	2009	0	*0*	*0*	0	0	*0*	0	0	159	159	0	0	0	159
02.4	2009	214	*0*	*10*	0	0	*0*	0	0	0	214	151	0	151	365
02.5	2009	44	*16*	*22*	0	0	*0*	0	0	0	44	1	0	1	45
03.1	2009	17750	*14163*	*2355*	0	0	*0*	0	0	9	17759	969	0	969	18728
03.2	2009	2153	*1791*	*153*	0	0	*0*	0	0	9	2162	144	7	151	2313
03.3	2009	5958	*4100*	*1477*	0	0	*0*	0	0	0	5958	213	0	213	6171
03.4	2009	3334	*2684*	*268*	0	0	*0*	0	0	194	3528	321	0	321	3849
03.5	2009	0	*0*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	0	0	0	0	0
03.6	2009	4	*4*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	4	7	0	7	11
04.1	2009	1993	*1015*	*914*	38	0	*0*	0	1	624	2656	119	3611	3730	6386
04.2	2009	3133	*1518*	*661*	405	0	*3*	6	6	287	3837	1032	1733	2765	6602
04.3	2009	52	*31*	*29*	15	0	*1*	1	25	2	95	39	125	164	259
04.4	2009	1263	*225*	*202*	986	0	*2*	2	0	2395	4646	698	6133	6831	11477
04.5	2009	13090	*1902*	*3745*	10244	0	*712*	712	9	154	24209	9721	9135	18856	43065
04.6	2009	153	*88*	*30*	386	0	*0*	0	0	27	566	96	288	384	950
04.7	2009	1599	*660*	*1414*	989	0	*49*	49	2	190	2829	689	1052	1741	4570
04.8	2009	820	*455*	*258*	24	0	*0*	0	11	16	871	49	1341	1390	2261
04.9	2009	144	*114*	*17*	0	0	*0*	0	0	0	144	22	0	22	166
05.1	2009	358	*237*	*5452*	3	0	*19*	19	2	74	456	352	128	480	936
05.2	2009	716	*50*	*322*	16	0	*60*	60	0	19	811	467	38	505	1316
05.3	2009	501	*169*	*252*	6	0	*2*	2	2	29	540	768	100	868	1408
05.4	2009	2510	*773*	*1134*	13	0	*48*	48	1	136	2708	1651	619	2270	4978
05.5	2009	207	*106*	*83*	0	0	*0*	0	0	0	207	13	0	13	220
05.6	2009	629	*321*	*195*	0	0	*1*	1	2	3	635	39	33	72	707
06.1	2009	40	*130*	*196*	171	0	*29*	49	0	56	316	1553	780	2333	2649
06.2	2009	4226	*2084*	*1001*	3	0	*54*	54	5	22	4310	2402	589	2991	7301
06.3	2009	566	*165*	*657*	26	0	*90*	90	4	15	701	733	250	983	1684
06.4	2009	2182	*32*	*1310*	3	0	*39*	39	0	0	2224	292	3	295	2519
06.5	2009	0	*0*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	0	0	0	0	0
06.6	2009	4	*4*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	4	18	0	18	22
07.1	2009	12097	*477*	*11556*	0	0	*5*	5	2	14	12118	39	0	39	12157
07.2	2009	34477	*7492*	*27382*	0	0	*74*	74	32	182	34765	509	0	509	35274
07.3	2009	60908	*29077*	*28890*	0	0	*251*	251	112	618	61889	1875	0	1875	63764
07.4	2009	929	*142*	*582*	0	0	*0*	0	0	74	1003	220	27	247	1250
07.5	2009	394	*168*	*204*	0	0	*0*	0	1	3	398	0	8	8	406
07.6	2009	755	*362*	*374*	10	0	*33*	33	2	93	893	33	0	33	926
08.1	2009	1874	*247*	*2270*	30	0	*114*	114	13	468	2499	897	87	984	3483
08.2	2009	4292	*1960*	*1684*	76	0	*68*	68	1	781	5218	1430	695	2125	7343
08.3	2009	68	*51*	*14*	131	0	*0*	0	0	1	200	5	104	109	309
08.4	2009	650	*172*	*297*	0	0	*44*	44	0	1255	1949	490	51	541	2490
08.5	2009	105	*93*	*5*	0	0	*0*	0	0	0	105	7	0	7	112
08.6	2009	58	*36*	*16*	0	0	*0*	0	0	0	58	10	0	10	68
09.1	2009	27013	*23679*	*1696*	224	0	*116*	116	0	235	27588	875	10	885	28473
09.2	2009	28477	*25064*	*1574*	306	0	*41*	41	0	105	28929	827	12	839	29768
09.3	2009	983	*691*	*238*	654	0	*0*	0	0	266	1903	17	233	250	2153
09.4	2009	3824	*3608*	*902*	99	0	*12*	12	9	1829	5773	464	14	478	6251
09.5	2009	683	*218*	*422*	201	0	*0*	0	0	148	1032	29	5	34	1066
09.6	2009	2140	*661*	*2212*	44	0	*30*	30	1	745	2960	300	52	352	3312
09.7	2009	25	*0*	*25*	0	0	*0*	0	0	0	25	1	0	1	26
09.8	2009	660	*304*	*317*	0	0	*1*	1	0	0	661	63	0	63	724
10.1	2009	1277	*262*	*1009*	0	28233	*17*	17	9	70	29606	19	4	23	29629
10.2	2009	5477	*2934*	*2835*	0	198551	*126*	126	78	617	204849	224	17	241	205090
10.3	2009	1456	*592*	*825*	0	40348	*44*	44	28	216	42092	31	0	31	42123
10.4	2009	5071	*1498*	*3323*	0	12415	*16*	16	5	590	18097	272	153	425	18522
10.5	2009	469	*227*	*210*	0	11348	*7*	7	5	36	11865	5	0	5	11870
10.6	2009	0	*0*	*0*	0	386	*0*	0	0	0	386	0	0	0	386
10.7	2009	596	*92*	*487*	0	54	*0*	0	0	224	874	44	17	61	935
10.8	2009	0	*0*	*0*	0	0	*0*	0	0	0	0	0	0	0	0
10.9	2009	352	*81*	*167*	0	0	*2*	2	0	465	819	14	7	21	840

Fonte: ISTAT – Conti nazionali (http://www.ISTAT.it/it/archivio/8834) – Tavole di dati – 21 gennaio 2011

APPENDICE 3

LE INFORMAZIONI RICHIESTE DALLA SOSE SU ALCUNE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Nella presente appendice sono riportate, a titolo esemplificativo, parti di alcuni dei questionari che la SOSE ha sottoposto alle Amministrazioni comunali e provinciali ai fini della quantificazione dei fabbisogni standard ai sensi della legge delega 42 del 2009.

I questionari identificati dai codici FC si riferiscono ai Comuni, quelli di tipo FP alle Province.

Dal Sito Internet della SOSE:

La determinazione dei *Fabbisogni standard* punta a promuovere un uso più efficiente delle risorse pubbliche e passa attraverso il D.Lgs. n.216 del 26/11/2010, pubblicato sulla G.U. n.294 del 17/12/2010, recante disposizioni in materia di determinazione dei *Fabbisogni Standard* di Comuni, Città metropolitane e Province. In attuazione della Legge Delega n.42 del 2009 e in stretto riferimento alla determinazione dei F*abbisogni Standard*, questo decreto affida a SOSE - Società per gli Studi di Settore Spa, la predisposizione delle metodologie utili all'individuazione e determinazione dei F*abbisogni Standard*, che si avvarrà della collaborazione scientifica di IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.

Tale processo di determinazione, iniziato nel 2011, con la definizione dei *Fabbisogni standard* che entreranno in vigore nel 2012, per un terzo delle funzioni fondamentali di cui all'art.21 comma 3 e 4 della legge n.42/2009, proseguirà nel successivo biennio completandosi nel 2014 con l'entrata in vigore dei *Fabbisogni Standard* per tutte le funzioni fondamentali.

Per il 2011 le funzioni individuate per i Comuni sono quelle di "Polizia Locale" e quelle "Generali di Amministrazione, di gestione e di controllo", mentre per le

Province le funzioni sono quelle nel "Campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro" e quelle "Generali di Amministrazione, di gestione e di controllo".

A seguire, in questa Appendice 3 sono anche esposti i quadri che attualmente le Amministrazioni comunali sono tenute a compilare con riferimento ai servizi indispensabili e ai servizi a domanda individuale in occasione della trasmissione al Ministero dell'interno del Certificato del Rendiconto al Bilancio. Il modello è riferito all'esercizio 2009.

QUESTIONARIO FC01A - Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

QUADRO B
Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali gestiti in forma associata

	Gestione Associata in Unione di comuni
B01	Nome dell'Unione di appartenenza
	Gestione Associata in Consorzio
B02	Codice fiscale del Consorzio
	Gestione Associata in Convenzione tra comuni
B03	Comune capofila
	Gestione Associata in Comunità montana
B04	Nome della Comunità montana
	Altre forme di Gestione Associata
B05	Nome della forma di gestione associata
B06	Comune capofila

QUADRO D
Personale impiegato direttamente dall'Ente, contabilizzato nei Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali o comunque addetto a tali Servizi

		Unità persona/anno	% delle Unità persona/anno dedicate ai Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali
D01	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato		%
D02	Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato		%
D03	Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D.Lgs. n. 267/2000		%
D04	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato		%
D05	Collaborazioni coordinate e continuative, altre forme di rapporto di lavoro flessibile		%
D06	Lavoratori socialmente utili e Lavoratori di pubblica utilità		%
D07	Personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004)		%
D08	Personale previsto dall'art.90 del D.L.vo n. 267/2000		%
D09	Personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008, escetto quello per gli incarichi conferiti ex art.110 D.Lgs. 267/2000 già considerato nei righi D03 e D05		%
D10	Dipendenti comandati presso altri enti		
D11	Dipendenti distaccati presso altri enti		

		Numero
D12	Dipendenti che hanno usufruito di corsi di formazione	
D13	Ore complessive di formazione	

QUADRO E
Unità locali

		Unità locali in proprietà	Unità locali in locazione	Unità locali in uso gratuito	
E01	Numero complessivo di unità locali				Numero
E02	- di cui decentrate				Numero
E03	Superficie dei locali adibiti ad ufficio				Mq
E04	Superficie dei locali adibiti ad archivio				Mq
E05	Numero postazioni per ricevimento del pubblico				Numero

QUESTIONARIO FC01A - Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali

QUADRO F
Dotazioni Strumentali

		Numero
F01	Motoveicoli di servizio	
F02	Ciclomotori di servizio	
F03	Autoveicoli di servizio	
F04	Fotocopiatrici, scanner e stampanti	
F05	Computer	
F06	Server - Mainframe	
F07	Emettitrici elettroniche per la gestione code	
F08	POS per il pagamento	
F09	Software di gestione dei tributi	Barrare la casella

QUADRO L
Modalità di svolgimento del Servizio

Tipologia di servizi

		Numero	
L01	Ore complessive di apertura settimanale al pubblico		
L02	Apertura del servizio di sabato		Barrare la casella
L03	Sportello virtuale (servizi on line)		Barrare la casella
L04	Sportello fonico (Call o Contact Center)		Barrare la casella
L05	Servizio per appuntamento		Barrare la casella

Svolgimento dell'attività

		% di tempo lavoro	
L06	TARSU		%
L07	TIA		%
L08	ICI		%
L09	Canone Impianti Pubblicitari-Imposta Comunale sulla Pubblicità		%
L10	COSAP/TOSAP		%
L11	Affissioni		%
L12	Attività catastale		%
L13	Attività di emissione delle bollette per servizi a domanda individuale		%
L14	Attività di gestione di notificazione e di riscossione delle sanzioni amministrative svolta per le Funzioni di Polizia Locale		%
L15	Altri tributi		%
L16	Altre certificazioni e autorizzazioni, altre attività		%
		TOT = 100%	

Forme di gestione del servizio
(1 = Gestione diretta; 2 = Gestione esterna; 3 = Gestione mista)

		Gestore ordinario	Accertamento tributi	Riscossione	Riscossione coattiva
L17	TARSU				
L18	TIA				
L19	ICI				
L20	Canone Impianti Pubblicitari - Imposta Comunale sulla Pubblicità - Affissioni				
L21	COSAP - TOSAP				

QUADRO M
Servizi svolti

TARSU

		Numero	di cui emessi da soggetti esterni
M01	Bollette e/o avvisi preventivi inviati		
M02	Avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi		
M03	- di cui rettificati o annullati		
M04	- di cui impugnati dal contribuente		
M05	Cartelle di pagamento emesse		
M06	Avvisi di rimborso emessi		

(segue)

(segue) **QUESTIONARIO FC01A - Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali**

QUADRO M
Servizi svolti

		Numero		di cui svolti da soggetti esterni	
	TIA				
M07	Bollette/Fatture e/o avvisi preventivi inviati				
M08	Avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi				
M09	- di cui rettificati o annullati				
M10	- di cui impugnati dal contribuente				
M11	Cartelle di pagamento emesse				
M12	Avvisi di rimborso emessi				
	ICI				
M13	Bollette e/o avvisi preventivi inviati				
M14	Avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi				
M15	- di cui rettificati o annullati				
M16	- di cui impugnati dal contribuente				
M17	Cartelle di pagamento emesse				
M18	Avvisi di rimborso emessi				
	Canone Impianti Pubblicitari-Imposta Comunale sulla Pubblicità				
M19	Bollette e/o avvisi preventivi inviati				
M20	Avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi				
M21	- di cui rettificati o annullati				
M22	- di cui impugnati dal contribuente				
M23	Cartelle di pagamento emesse				
M24	Avvisi di rimborso emessi				
	COSAP-TOSAP				
M25	Bollette e/o avvisi preventivi inviati				
M26	Avvisi di accertamento per morosità e recupero evasione emessi				
M27	- di cui rettificati o annullati				
M28	- di cui impugnati dal contribuente				
M29	Cartelle di pagamento emesse				
M30	Avvisi di rimborso emessi				
	Affissioni				
M31	Atti di pagamento ricevuti				
M32	Verbali per affissioni abusive				
	Attività catastali				
M33	Docfa controllati				
M34	Certificazioni/visure catastali rilasciate				
	Attività per servizi a domanda individuale				
M35	Bollette per servizi a domanda individuale				

(segue)

(segue) **QUESTIONARIO FC01A - Servizi di Gestione delle Entrate Tributarie e Servizi Fiscali**

QUADRO M
Servizi svolti

Attività di gestione di notificazione e di riscossione delle sanzioni amministrative svolta per le Funzioni di Polizia Locale

		Numero	di cui svolti da soggetti esterni
M36	Sanzioni amministrative gestite		

Altre certificazioni e autorizzazioni

M37	Certificazioni svolte tramite sportello fonico		
M38	Certificazioni svolte tramite sportello virtuale		
M39	Autorizzazioni per impianti pubblicitari		
M40	Autorizzazioni per occupazione suolo pubblico		
M41	Autorizzazioni per accessi carrai		
M42	Altre autorizzazioni		

QUADRO O
Elementi relativi alla Gestione dei Tributi

		Residui Attivi Iniziali	Accertamenti	Riscossioni in conto competenza	Riscossioni in conto residui	Fondo svalutazione crediti (*)	Residui Attivi Finali
O01	TARSU	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O02	- di cui per controllo/ recupero evazione	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O03	TIA	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O04	- di cui per controllo/ recupero evazione	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O05	ICI	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O06	- di cui per controllo/ recupero evazione	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O07	Canone Impianti Pubblicitari-Imposta Comunale sulla Pubblicità	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O08	- di cui per controllo/ recupero evazione	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O09	COSAP-TOSAP	,00	,00	,00	,00	,00	,00
O10	- di cui per controllo/ recupero evazione	,00	,00	,00	,00	,00	,00

(*) per i criteri di imputazione del Fondo Svalutazione crediti vedere le istruzioni

QUESTIONARIO FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

QUADRO A Elementi specifici dell'Ente e del territorio

Elementi specifici di competenza dell'Ente

		Numero		
A01	Cave			
A02	Discariche o impianti di smaltimento e trattamento rifiuti			
A03	Uffici per il turismo			
A04	Centri Formazione Provinciale			
A05	Studenti scuole secondarie			
A06	Studenti Centri Formazione Provinciale			
A07	Parco mezzi a motore in dotazione all'Ente			
A08	Consiglieri			
A09	Assessori			
A10	Ponti			
A11	Gallerie			

		Numero		
A12	Estensione demanio idrico (canali, corsi d'acqua e acque pubbliche)			Km
A13	Parchi e riserve naturali			Kmq

		Numero		Mq
A14	Plessi scolastici			
A15	Edifici di proprietà dell'Ente			
A16	- di cui monumentali			
A17	Edifici condotti in locazione dall'Ente			

QUADRO D Personale impiegato direttamente dall'Ente, addetto alle Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, anche se contabilizzato in altre funzioni

		Unità persona/anno		% delle Unità persona/anno dedicate alle Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo
D01	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00		%
D02	Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00		%
D03	Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000	,00		%
D04	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato	,00		%
D05	Collaborazioni coordinate e continuative, altre forme di rapporto di lavoro flessibile	,00		%
D06	Lavoratori socialmente utili	,00		%
D07	Personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004)	,00		%
D08	Personale previsto dall'art.90 del D.L.vo n. 267/2000	,00		%
D09	Personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008, escetto quello per gli incarichi conferiti ex art.110 D.Lgs. 267/2000 già considerato nei righi D03 e D05	,00		%
D10	Dipendenti comandati presso altri enti	,00		
D11	Dipendenti distaccati presso altri enti	,00		

QUESTIONARIO FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

QUADRO E
Unità Locali utilizzate direttamente dall'Ente in cui opera il personale indicato nel quadro D alla prima colonna

		Unità locali in proprietà	Unità locali in locazione	Unità locali in uso gratuito	
E01	Numero complessivo di unità locali				Numero
E02	Superficie dei locali adibiti ad ufficio				Mq
E03	Superficie dei locali adibiti ad archivio				Mq
E04	Superficie dei locali adibiti ad autorimessa				Mq
E05	Sportelli URP				Numero

QUADRO F
Dotazioni strumentali utilizzate direttamente dall'Ente tramite cui opera il personale indicato nel quadro D alla prima colonna

		Numero in dotazione all'Ente
F01	Motoveicoli e ciclomotori di servizio	
F02	Autoveicoli di servizio	
F03	Natanti di servizio	
F04	Elicotteri	
F05	Fotocopiatrici, scanner e stampanti	
F06	Computer	
F07	Plotter	

QUADRO L
Modalità di impiego del personale indicato nel quadro D alla prima colonna

		% di tempo lavoro	
L01	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento		%
L02	Segreteria generale, personale e organizzazione		%
L03	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione		%
L04	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali		%
L05	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali		%
L06	Ufficio tecnico		%
L07	Servizio statistico		%
L08	Servizio di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della Provincia		%
L09	Altri servizi generali		%
		TOT = 100%	

QUESTIONARIO FP01U - Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

QUADRO M
Output prodotti dalle Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo a servizio di tutto l'Ente

		Numero
M01	Delibere di giunta	
M02	Delibere di consiglio	
M03	Sedute commissioni	
M04	Sedute di giunta	
M05	Sedute di consiglio	
M06	Provvedimenti e atti dirigenziali	
M07	Contratti	
M08	Mandati di pagamento	
M09	Reversali (ordinativi di incasso)	
M10	Fatture registrate	
M11	Provvedimenti di approvazione di progetti	
M12	Liti pendenti	
	Difensore civico	
M13	Presenza difensore civico	Barrare la casella
M14	Casi trattati	Numero
	Politiche europee	
M15	Presenza Politiche europee	Barrare la casella
M16	Indicare la funzione in cui viene contabilizzato	
M17	Progetti presentati	Numero
	Sistema Informativo Territoriale Integrato	
M18	Presenza Sistema Informativo Territoriale Integrato	Barrare la casella
M19	Indicare la funzione in cui viene contabilizzato	

QUADRO N
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo gestite in forma associata

	Gestione Associata in Consorzio	
N01	Numero delle forme associate in consorzio	Numero
	Gestione Associata in Convenzione	
N02	Numero delle forme associate in convenzione	Numero
N03	Provincia capofila	Barrare la casella
	Altre forme di Gestione Associata	
N04	Numero delle altre forme di gestione associata	Numero
N05	Provincia capofila	Barrare la casella

PROGETTO FEDERALISMO FISCALE sose
in collaborazione con IFEL

QUESTIONARIO FC02U - Funzioni di Polizia Locale

Funzioni di Polizia Locale

QUADRO A
Elementi specifici del territorio

A01	Punti di accesso ZTL	Numero
A02	Estensione delle aree pedonali permanenti	Mq
A03	Punti di accesso ZTL e aree pedonali controllati con strumenti automatici	Numero
A04	Impianti semaforici	Numero
A05	Mercati	Numero giornate annue
A06	Aree di sosta a pagamento	Numero
A07	Campi NOMADI regolari presenti sul territorio	Numero
A08	Campi NOMADI irregolari presenti sul territorio	Numero
A09	Presenze nei campi NOMADI regolari	Numero medio giornaliero
A10	Presenze nei campi NOMADI irregolari	Numero medio giornaliero

QUADRO D
Personale impiegato direttamente dall'Ente, contabilizzato nelle Funzioni di Polizia Locale o comunque addetto a tali funzioni

		Unità persone/anno	% delle Unità persone/anno dedicate ai servizi di Polizia Locale
D01	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	%
D02	Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	%
D03	Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000	,00	%
D04	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato	,00	%
D05	Collaborazioni coordinate e continuative, altre forme di rapporto di lavoro flessibile	,00	%
D06	Lavoratori socialmente utili	,00	%
D07	Personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004)	,00	%
D08	Personale previsto dall'art.90 del D.L.vo n. 267/2000	,00	%
D09	Personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008, eccetto quello per gli incarichi conferiti ex art.110 D.Lgs. 267/2000 già considerato nel rigo D03	,00	%
D10	Dipendenti comandati presso altri enti	,00	
D11	Dipendenti distaccati presso altri enti	,00	

		Numero
D12	Dipendenti che hanno usufruito di corsi di formazione	
D13	Ore complessive di formazione	

QUADRO E
Unità locali

		Unità locali in proprietà	Unità locali in locazione	Unità locali in uso gratuito	
E01	Numero complessivo di unità locali	-	-		Numero
E02	Superficie dei locali adibiti a ufficio	-	-		Mq
E03	Superficie dei locali adibiti a centrale operativa				Mq
E04	Superficie dei locali adibiti a deposito/magazzino				Mq
E05	Superficie dei locali adibiti ad autorimessa				Mq
E06	Superficie dei locali adibiti alla manutenzione/riparazione dei veicoli	-	-		Mq
E07	Numero sportelli destinati all'apertura al pubblico				Numero

PROGETTO FEDERALISMO FISCALE sose
in collaborazione con IFEL

QUESTIONARIO FC02U - Funzioni di Polizia Locale

QUADRO F Dotazioni Strumentali

		Numero
F01	Telecamere per il controllo del territorio	
F02	Motoveicoli di servizio	
F03	Ciclomotori di servizio	
F04	Autoveicoli di servizio	
F05	Uffici mobili	
F06	Natanti	
F07	Altri veicoli a motore	
F08	Server dedicati	
F09	Palmari	
F10	POS per il pagamento	

QUADRO L Modalità di svolgimento del Servizio

Tipologia di servizi

			Barrare la casella
L01	Corpo/Servizio di polizia armato		
L02	Personale che svolge il servizio di polizia armato		%
L03	Numero giornate nell'anno con servizio notturno di polizia municipale (dopo le ore 22)	Numero	

Svolgimento dell'attività

		% di tempo lavoro	
L04	Servizi di polizia stradale		%
L05	Servizi di polizia urbana e rurale		%
L06	Attività di polizia giudiziaria		%
L07	Funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza		%
L08	Servizi di protezione civile		%
L09	Attività di segreteria, amministrazione, contenzioso e gestione del personale		%
L10	Attività di gestione, di notificazione e di riscossione delle sanzioni amministrative		%
L11	Vigilanza e controlli commerciali, edilizi, ambientali ed altri compiti		%

Forme di gestione

L12	Forma di gestione del servizio delle sanzioni amministrative (1 = Gestione diretta; 2 = Gestione esterna; 3 = Gestione mista)	
L13	Forma di gestione del servizio di notificazione delle sanzioni amministrative (1 = Servizio postale; 2 = A mezzo messi; 3 = Gestione mista)	
L14	Forma di gestione del servizio di riscossione delle sanzioni amministrative (1 = Gestione diretta; 2 = Gestione esterna; 3 = Gestione mista)	

QUADRO M Servizi svolti

		Numero
M01	Sanzioni elevate per violazioni del Codice della strada NON rilevate attraverso mezzi strumentali	
M02	Sanzioni elevate per violazioni del Codice della strada rilevate attraverso mezzi strumentali	
M03	Sanzioni elevate per attività annonaria e commerciale	
M04	Sanzioni elevate per attività amministrativa di altra natura	
M05	Fermi e sequestri amministrativi	
M06	Rimozioni di veicoli	
M07	Incidenti stradali rilevati	
M08	Arresti	
M09	Comunicazioni notizie di reato	
M10	Sequestri penali	
M11	Querele e denunce ricevute	
M12	Nulla osta al rilascio di autorizzazioni all'occupazione del suolo pubblico	
M13	Informazioni ed investigazioni per attività comunali o di altri enti	
M14	- di cui per conto del Servizio Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio Statistico	
M15	Ricorsi in opposizione alla Autorità Giudiziaria	
M16	Trattamenti Sanitari Obbligatori eseguiti	

QUESTIONARIO FC02U - Funzioni di Polizia Locale

QUADRO N
Servizi di Polizia locale gestiti in forma associata

	Gestione Associata in Unione di comuni	
N01	Nome dell'Unione di appartenenza	
	Gestione Associata in Consorzio	
N02	Codice fiscale del Consorzio	
	Gestione Associata in Convenzione tra comuni	
N03	Comune capofila	
	Gestione Associata in Comunità montana	
N04	Nome della Comunità montana	
	Altre forme di Gestione Associata	
N05	Nome della forma di gestione associata	
N06	Comune capofila	

QUADRO R
Entrate

Nel Quadro vanno riportate le entrate afferenti alle "Funzioni di Polizia Locale", avendo cura di specificare come tali entrate sono state classificate nel Certificato di Conto Consuntivo

Le entrate vanno riportate mantenendo la stessa classificazione adottata nel Certificato di Conto Consuntivo

		Titolo II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	Titolo III Entrate extratributarie	Altri Titoli
R01	Entrate per rimborsi ricevuti per personale comandato o in convenzione presso altre Amministrazioni	,00	,00	,00
R02	Entrate per somme ricevute per servizi resi a terzi	,00	,00	,00
R03	Entrate connesse alla partecipazione in forma di gestione associata	,00	,00	,00

QUADRO S
Spese

Nel Quadro vanno riportate le spese afferenti alle "Funzioni di Polizia Locale", avendo cura di specificare come tali spese sono state classificate nel Certificato di Conto Consuntivo

Le spese vanno riportate mantenendo la stessa classificazione adottata nel Certificato di Conto Consuntivo

	Spese di gestione diretta desumibili dagli Interventi da 2 a 5	Funzioni di polizia locale	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	Altre funzioni
S01	Spese postali	,00	,00	,00
S02	Spese per manutenzione di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	,00	,00	,00
S03	Spese per assicurazioni	,00	,00	,00
S04	Spese per carburante	,00	,00	,00
S05	Spese per locazione degli immobili	,00	,00	,00
S06	Spese per comunicazioni radio	,00	,00	,00
S07	Spese per accesso a banche dati	,00	,00	,00
S08	Spese per difesa d'ufficio dell'ente nel contenzioso	,00	,00	,00
S09	Spese per leasing di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	,00	,00	,00
S10	Spese per noleggio di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche	,00	,00	,00
S11	Spese per demolizione e custodia veicoli sequestrati abbandonati	,00	,00	,00
	Gestione in forma associata			
S12	Spese per la partecipazione in forma di gestione associata (al lordo dei proventi eventualmente accertati)	,00	,00	,00
S13	- di cui contabilizzate nell'intervento 5 (Trasferimenti)	,00	,00	,00
	Servizi esternalizzati			
S14	Spese per acquisto di servizi di Polizia Locale	,00	,00	,00
S15	- di cui contabilizzate nell'intervento 5 (Trasferimenti)	,00	,00	,00
S16	Spese correnti da Certificato di Conto Consuntivo (somma degli Interventi da 2 a 5 del quadro 4 Spese Correnti)	,00		

Amministrazioni comunali - Certificato del Rendiconto al Bilancio

ALCUNI INDICATORI DI PERFORMANCE E ALTRE INFORMAZIONI PER SERVIZI INDISPENSABILI E SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

QUADRO 13 - SERVIZI INDISPENSABILI

SERVIZIO E ATTIVITA' RILEVANTI	PARAMETRO DI EFFICACIA			PARAMETRO DI EFFICIENZA			FORMA DI GESTIONE		ALTRE VARIABILI		
	Unità di misura	Codice	Quantità	Unità di misura	Codice	Importo o Quantità	Codice	vedi nota	Unità di misura	Codice	Quantità
1 Servizi connessi agli organi istituzionali	Addetti	13 001		Costo totale diretto*	13 002	,00	13 003		N. delibere di Giunta	13 004	
									N. delibere di Consiglio	13 005	
2 Amministrazione generale compreso servizio elettorale	Addetti	13 006		Costo totale diretto*	13 007	,00	13 008				
3 Polizia locale e amministrativa	Addetti	13 009		Costo totale diretto*	13 010	,00	13 011		N. automezzi	13 012	
									N. chilometri percorsi	13 013	
									N. di sanzioni amministrative erogate	13 014	
5 Nettezza urbana	Unità immobiliari servite	13 035		Q.li di rifiuti smaltiti	13 038		13 039				
	Totale unità immobiliari	13 036									
6 Viabilità ed illuminazione pubblica	Km di strade illuminate	13 041		Costo totale diretto*	13 043	,00	13 044		N. di punti luce	13 045	
	Totale Km di strade comunali	13 042							N. di Kwh consumati	13 046	

* dati in euro

QUADRO 14 - SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

SERVIZIO E ATTIVITA' RILEVANTI	PARAMETRO DI EFFICACIA			FORMA DI GESTIONE		PROVENTI			PARAMETRO DI EFFICIENZA			ALTRE VARIABILI		
	Unità di misura	Codice	Quantità	Codice	vedi nota	Unità di misura	Codice	Importo	Unità di misura	Codice	Importo o Quantità	Unità di misura	Codice	Quantità
1 Asili nido	N. domande presentate	14 001		14 003		Provento totale*	14 004	,00	Costo totale diretto*	14 005	,00	N. dei nidi	14 007	
												N. posti disponibili	14 008	
	N. domande soddisfatte	14 002							N. bambini frequentanti	14 006		Addetti	14 009	
												di cui: educatori	14 010	
2 Impianti sportivi	N. di impianti	14 011		14 012		Provento totale*	14 013	,00	Costo totale diretto*	14 014	,00			
									N. di utenti	14 015				
3 Mense	N. domande presentate	14 016		14 018		Provento totale*	14 019	,00	Costo totale diretto*	14 020	,00			
	N. domande soddisfatte	14 017							N. di pasti offerti	14 021				
4 Mense scolastiche	N. domande presentate	14 022		14 024		Provento totale*	14 025	,00	Costo totale diretto*	14 026	,00	Addetti	14 028	
												N. di strutture	14 029	
	N. domande soddisfatte	14 023							N. di pasti offerti	14 027		Posti a sedere disponibili	14 030	
												Mq di superficie	14 031	

* dati in euro

APPENDICE 4

Il Portale statistico della PA [*]

Il Portale statistico della PA costituisce la risposta alle disposizioni della Legge finanziaria 2008 e alle esigenze informative emergenti nel Paese. Esso rappresenta un'evoluzione dell'Annuario sulle statistiche delle amministrazioni pubbliche, pubblicato dall'ISTAT fino al 2007.

Il portale intende svolgere una funzione informativa nei confronti di:

a) cittadini, imprese, mondo accademico e operatori di settore
b) organi preposti al monitoraggio/governo della PA e alla valutazione delle politiche

Il Portale, inoltre, si configura come archivio satellite del sistema Asia Pa-lista S13, rispetto al quale è chiamato ad assolvere, attraverso le attività ad esso connesse, una funzione di supporto alle attività di manutenzione della lista ufficiale delle amministrazioni pubbliche.

Dal punto di vista delle soluzioni tecnologiche, il Portale adotta la stessa architettura informatica del data warehouse I.Stat, secondo la quale i dati sono organizzati in un albero a due livelli (temi e sottotemi). L'albero dei temi definito in sede di prima implementazione del portale (prospetto 1) è attualmente in corso di revisione, al fine di consentire una migliore fruibilità delle informazioni archiviate.

[*] Questa appendice è stata curata Giuseppina Del Vicario della Direzione Centrale Archivi amministrativi e Registri statistici dell'Istat

I dati ad oggi caricati nel Portale statistico della PA sono riportati nel prospetto 2. Essi fanno sostanzialmente riferimento a quanto pubblicato nell'ultimo annuario di statistiche sulla PA, rispetto al quale non risultano al momento ricompresi soltanto i dati sul personale. Entro la fine del 2011, oltre all'aggiornamento di quanto già inserito e al superamento di alcune circoscritte carenze informative (Sanità, cultura e sport), è previsto il caricamento di nuove informazioni, relative alla struttura del costo del lavoro e delle retribuzioni nei settori Istruzione e sanità (prospetto 3). Sono inoltre in corso verifiche ai fini del caricamento di dati su bilanci di ASL, Università e altri enti locali minori, sulla giustizia penale, l'ICT e la ricerca e sviluppo nella PA.

In considerazione delle funzioni che intende svolgere, il portale si pone l'obiettivo di sviluppare i propri contenuti informativi:

1. pervenendo ad un maggiore dettaglio informativo, in particolare con l'esposizione – laddove possibile – di informazioni riferibili alle singole amministrazioni;
2. definendo un insieme articolato di indicatori che consentano di valutare anche in termini comparativi l'azione delle amministrazioni pubbliche.

Relativamente all'obiettivo 2, è stato selezionato un primo insieme di indicatori economico-finanziari (prospetto 4). La selezione è stata effettuata sulla base delle valutazioni degli esperti ISTAT di settore e della ricognizione delle proposte avanzate da soggetti della PA centrale e locale, oltre che della disponibilità effettiva o potenziale dei dati. Gli indicatori selezionati sono stati elaborati o sono in corso di elaborazione per le più importanti amministrazioni locali e saranno sottoposti ad analisi statistica (su questo è già attiva una collaborazione con rappresentanti delle Province che hanno collaborato alla definizione di indicatori di loro interesse), anche al fine di individuare le azioni eventualmente necessarie al miglioramento della qualità dei dati utilizzati.

Parallelamente alle attività di cui sopra, è stata condotta una ricognizione presso le strutture ISTAT per individuare gli indicatori di struttura/attività della PA già prodotti o che è possibile produrre con riferimento ai diversi settori di intervento pubblico. I risultati della ricognizione (prospetto 5) saranno analizzati al fine di selezionare l'insieme degli indicatori di struttura/attività da inserire nel portale.

Prospetto 1 - Albero dei temi e sottotemi

TEMI	SOTTOTEMI
Amministrazioni centrali	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri
	Organi costituzionali e di rilievo costituzionale
	Enti di regolazione dell'attività economica
	Enti produttori di servizi economici
	Autorità amministrative indipendenti
	Enti a struttura associativa
	Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali
	Enti ed istituzioni di ricerca
	Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca
Amministrazioni locali	Regioni e Province autonome
	Province
	Comuni
	Comunità montane
	Unioni di comuni
	Aziende sanitarie locali
	Aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, Policlinici e IRCCS
	Camere di Commercio
	Agenzie ed Enti per il turismo
	Università, Politecnici ed istituti di istruzione universitaria
	Agenzie, Enti e Consorzi per il diritto allo studio universitario
	Autorità portuali
	Consorzi e Enti gestori di Parchi e Aree naturali protette
	Enti ed agenzie regionali
	Fondazioni lirico-sinfoniche
	Altre tipologie di amministrazioni locali
Enti nazionali previdenza e assistenza sociale	*Enti nazionali previdenza e assistenza sociale*

Giustizia	Giustizia civile
	Giustizia penale
	Giustizia amministrativa
	Falllimenti e protesti
	Attività notarile
Sanità	Strutture e attività sanitarie
	Assistenza socio-sanitaria
	Disabilità
Istruzione	Istruzione scolastica
	Istruzione universitaria
Cultura e sport	*Cultura e sport*
Assistenza e Previdenza	*Assistenza e Previdenza*
Trasporti	*Trasporti*
Retribuzioni contrattuali	*Retribuzioni contrattuali*
ICT	*ICT*
Ricerca e sviluppo	*Ricerca e sviluppo*
Rapporto tra PA e utenti	Strutture per il rapporto con gli utenti
	Customer satisfaction

Prospetto 2 - Dati caricati al 27 settembre 2011

Fonte	Contenuti informativi	Anni	Dettaglio territoriale	Ente / settore ISTAT titolare	Fonte aggiuntiva rispetto all'Annuario
Risorse finanziarie					
Rendiconto generale dello Stato	Entrate e Spese (Ministeri e Presidenza del Consiglio)	2008	Italia	RGS	
Bilanci consuntivi delle istituzioni pubbliche:altri enti delle amministrazioni pubbliche centrali (IST-1690)	Entrate e Spese (altre amministrazioni centrali)	2008	Italia	SIP	
Bilanci consuntivi di regioni e province autonome (IST-00229)	Entrate e Spese (regioni e province autonome)	2008	Italia	SIP	
Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali (IST-02076)	Entrate e Spese (province)	2008	Italia	Ministero degli interni	
Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali (IST-01865)	Entrate e Spese (comuni)	2008	Italia	Ministero degli interni	
Bilanci consuntivi delle comunità montane (IST-02077)	Entrate e Spese (comunità montane)	2008	Italia	Ministero degli interni	
Bilanci consuntivi delle istituzioni pubbliche: altri enti delle amministrazioni locali (IST-1692)	Entrate e Spese (enti per il turismo, enti parco, enti e agenzie regionali, altre amministrazioni locali)	2008	Italia	SIP	
Rilevazione dei Bilanci consuntivi degli enti per il diritto allo studio universitario (IST-00235)	Entrate e Spese (enti per il diritto allo studio)	2008	Italia	SIP	
Bilanci consuntivi delle Camere di Commercio (IST-00232)	Conto economico delle Camere di Commercio	2008	Italia	SIP	

Sanità

Rilevazioni sulle ASL	Aziende sanitarie locali, strutture sanitarie, convenzioni di medicina generale e pediatria, guardia medica e assistenza domiciliare, ricette e spesa farmaceutica, apparecchiature di diagnosi extra-ospedaliere	2004-08	Regione	Ministero della Salute	parz.
Indagine sugli alunni con disabilità nella scuola primaria e secondaria di primo grado statali e non statali	Scuole primarie e secondarie di primo grado statali (disabilità)	2010	Provincia	SAN	SI
Indagine sui presidi socio-assistenziali e socio-sanitari (IST-00243)	Presidi socio-assistenziali e socio-sanitari	2006	Regione	SAN	SI
Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati (IST-01181)	Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni/ asili nido: utenti e spesa	2003-09	Regione	SAN	SI

Istruzione scolastica

Rilevazione integrativa sulle scuole statali e non statali	Scuole, classi, alunni e studenti delle scuole pubbliche	2010	Provincia	MIUR	
Archivi del personale docente statale	Insegnanti delle scuole statali	2010	Regione	MIUR	
Rilevazione degli esiti degli scrutini nelle scuole secondarie di II grado	diplomati	2010	Regione	MIUR	

Istruzione universitaria

Indagine sull'Istruzione Universitaria Parte Prima: Laureati	Laureati	2007	Regione	MIUR	
Indagine sull'Istruzione Universitaria Parte Seconda: Iscritti e immatricolati	Immatricolati e iscritti	2009	Regione	MIUR	
Banca dati dei Docenti di ruolo; Personale docente a contratto e tecnico amministrativo	Docenti	2007	Italia	MIUR	

Cultura

Visitatori e introiti di Musei, Monumenti e Aree Archeologiche Statali, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Dati su musei, gallerie, ecc. e relativi visitatori. Introiti di musei, monumenti ed aree archeologiche statali	2006	Regione	MiBAC	parz.
Soprintendenze archivistiche, Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Dati su personale, visite ispettive e spese di gestione delle Soprintendenze archivistiche			MiBAC	SI
Indagine sugli istituti di antichità e d'arte non statali (IST-02131)	Dati su musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche pubbliche non statali: modalità d'ingresso, tipo di gestione, dotazione di strutture e supporti alla fruizione	2006	Regione	ISC	SI

Giustizia civile

Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)	Procedimenti civili spresso gli uffici giudiziari. Procedimenti civili ordinari esauriti con sentenza presso l'ufficio del giudice di pace. Provvedimenti civili emessi dai tribunali per minorenni. Ricorsi ordinari presso la Cassazione	2008	Italia	Ministero della Giustizia	
Rilevazione dei protesti	Numero di protesti	2009	Regione	ISTAT	

Giustizia penale

Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)	Procedimenti penali sopravvenuti, esauriti e pendenti a fine periodo presso la Procura della Repubblica. Procedimenti penali sopravvenuti, esauriti e pendenti a fine anno negli uffici per i minorenni. Corte di cassazione – procedimenti ordinari e speciali per distretto nel quale furono emessi i provvedimenti impugnati	2008	Italia	Ministero della Giustizia	

Giustizia amministrativa

Giustizia amministrativa (IST-02027)	Procedimenti amministrativi e ricorsi presso Corte dei Conti, TAR e Consiglio di Stato	2007	Regione	SIP	
Atti e convenzioni stipulati presso i notai (IST-00305)	Atti notarili, tipi di convenzione e convenzioni contenute negli atti	2009	archivio notarile distrettuale/Italia	SIP	

Previdenza

Casellario Centrale dei Pensionati	Pensioni e beneficiari di pensioni	2008	Provincia	INPS	SI
Rilevazione sui Bilanci consuntivi degli Ep (IST-00233)	Spese per il personale, dipendenti, prestazioni e contributi Sociali degli Enti previdenziali	2008	Regione	SIP	SI

Retribuzioni contrattuali

Contratti collettivi - Indagine sulle retribuzioni contrattuali (IST-01824)	Indici mensili	2005-11	Italia	OCC	SI

Customer satisfaction

Indagine sugli aspetti della vita quotidiana (IST-00204)	Utilizzazione e gradimento dei cittadini utenti dei servizi pubblici (ASL, uffici postali, trasporti, ecc.)	2001-09	Regione	SDS	SI

Prospetto 3 - Previsione dei dati da caricare entro dicembre 2011

Fonte	**Contenuti informativi**	**Anni**	**Dettaglio territoriale**	**Ente / settore ISTAT titolare**
Risorse finanziarie				
Bilanci delle Università	Entrate e Spese (università)			MIUR
Bilanci consuntivi delle istituzioni pubbliche:altri enti delle amministrazioni locali (IST-1692)	Conto economico degli enti lirici per voce economica			SIP
Bilanci delle ASL	Conto economico delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere			Ministero della Salute

Sanità

Struttura e attività degli istituti di cura (IST-00268)	Istituti di ricovero SSN, posti letto, degenze e day-hospital, apparecchiature di diagnosi	2008		SAN

Cultura

Archivi di Stato, Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Dati su archivi di Stato, materiale conservato e pezzi consultati	2009	Regione	MiBAC
Biblioteche Pubbliche Statali, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Dati su biblioteche pubbliche statali, consistenza del materiale librario, lettori	2009	Regione	MiBAC

Sport

Monitoraggio CONI-FSN-DSA	Dati su società sportive, praticanti tesserati e operatori sportivi delle federazioni sportive nazionali e delle discipline associate	2008	Regione	CONI

Giustizia penale

Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale	Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale per specie di delitto, regione e classe di ampiezza demografica			ISTAT
Condannati per delitto	Condannati per ripartizione geografica e specie di delitto			ISTAT
Detenuti ed internati negli istituti di prevenzione e di pena per adulti	Detenuti ed internati negli istituti di prevenzione e di pena per adulti per regione nella quale è stato commesso il reato			Ministero della Giustizia
Numero degli istituti di prevenzione e di pena per adulti	Numero degli istituti di prevenzione e di pena per adulti e loro capienza per alcuni caratteri e regione			Ministero della Giustizia

Retribuzioni contrattuali

Contratti collettivi - Indagine sulle retribuzioni contrattuali (IST-01824)	Livelli retributivi annui	2005-2011	Italia	OCC
Rilevazione sulla struttura delle retribuzioni (IST-01203)	Struttura delle retribuzioni per i settori Istruzione e Sanità pubbliche	2006		OCC
Rilevazione sulla struttura del costo del lavoro (IST-00714)	Struttura del costo del lavoro per Sanità e Istruzione pubbliche	2008	Ripartizione	OCC

Customer satisfaction

Indagine sulla sicurezza dei cittadini (IST-01863)	Soddisfazione dei cittadini sull'incontro con le forze dell'ordine			DCCV/E

indagine sulla violenza sulle donne	soddisfazione delle donne in merito alla gestione del caso da parte delle forze dell'ordine			DCCV/E

ICT

Rilevazione sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella Pubblica Amministrazione (IST-02082)	Tecnologie ICT utilizzate da Comuni, Comunità montane, Province, Regioni			SSI/E

Ricerca e sviluppo

Rilevazione statistica sulla ricerca e sviluppo nelle istituzioni pubbliche (IST-1693)	Ricerca e sviluppo nella PA			SSI/D
Elaborazione per la stima delle attività di ricerca e sviluppo nelle università (IST-1719)	ricerca e sviluppo nelle università pubbliche			SSI/D

Prospetto 4 - Indicatori economico finanziari selezionati

Indicatore	**Fonte**	**Calcolabile / calcolato**
Capacità di riscossione	Certificati di bilancio	SI/SI
Capacità di spesa	Certificati di bilancio	SI/SI
Indice di accumulazione dei residui passivi	Certificati di bilancio	SI/SI
Indice di smaltimento dei residui passivi	Certificati di bilancio	SI/SI
Avanzo (disavanzo) di Amministrazione in relazione alle entrate correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Debiti fuori bilancio / Entrate Correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Variazione dei debiti di finanziamento	Certificati di bilancio	SI/SI
Alienazione beni patrimoniali e/o avanzo per salvaguardia / Spese correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Indice di eliminazione dei residui passivi	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di autonomia impositiva	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di dipendenza erariale	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di finanziamento interno	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di autonomia finanziaria	Certificati di bilancio	SI/SI
Rigidità della spesa	Certificati di bilancio	SI/SI

Incidenza spese personale su spese correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di dipendenza da finanziamento esterno	Certificati di bilancio	SI/SI
Incidenza spese personale su entrate correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Indice di consistenza iniziale dei residui passivi	Certificati di bilancio	SI/SI
Indice di consistenza finale dei residui passivi	Certificati di bilancio	SI/SI
Grado di copertura delle spese correnti e dei rimborsi prestiti con entrate correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Incidenza delle spese in c\capitale finanziate tramite mutui e BOC	Certificati di bilancio	SI/SI
Trasferimenti correnti / Spese correnti	Certificati di bilancio	SI/SI
Trasferimenti in conto capitale / Spese in conto capitale	Certificati di bilancio	SI/SI
Spesa esterna in rapporto alle entrate	Certificati di bilancio	SI/NO

Prospetto 5 - Indicatori di struttura/attività - Ricognizione (2010)

Settore	Denominazione	Livello di aggregazione	Livello territoriale	Fonte/i dei dati
Sanità				
SAN	Assistiti per medico generico		Regione	Rilevazioni sulle ASL del Ministero della Salute
SAN	Assistiti per medico pediatra		Regione	
SAN	Ore di guardia medica per medico di guardia medica		Regione	
SAN	Spesa media per ricetta		Regione	
SAN	Medici generici per 10.000 abitanti		Regione	
SAN	Medici pediatri per 10.000 bambini		Regione	
SAN	Medici titolari di guardia medica per 10.000 ab.		Regione	
SAN	Anziani trattati in ADI per 1.000 residenti anziani		Regione	
SAN	Composizione percentuale delle attività delle strutture sanitarie distrettuali		Regione	
SAN	Posti letto in regime ordinario per 10.000 abitanti		Regione	Struttura e attività degli istituti di cura (IST-00268)
SAN	Posti letto in regime di day hospital per 10.000 abitanti		Regione	
SAN	Degenze per 10.000 abitanti		Regione	
SAN	Degenza media		Regione	
SAN	Composizione percentuale dei posti letto ordinari per area di specializzazione		Regione	
SAN	Composizione percentuale delle degenze per area di specializzazione		Regione	

SAN	Composizione percentuale delle giornate di degenza per area di specializzazione		Regione	
SAN	Percentuali di scuole con barriere	tipo di barriera	Provincia	Indagine sugli alunni con disabilità nella scuola primaria e secondaria di primo grado statali e non statali
SAN	Percentuali di scuole con postazione informatica per la didattica speciale		Provincia	
SAN	Posti letto dei presidi socio-assistenziali e socio-sanitari	tipologia di presidio	Regione	Indagine sui presidi socio-assistenziali e socio-sanitari (IST-00243)
SAN	Personale presidi socio-assistenziali e socio-sanitari	figura professionale e tipologia di presidio	Regione	
SAN	Utenti presidi socio-assistenziali e socio-sanitari	target di utenza e tipologia di presidio	Regione	
SAN	Spesa procapite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati	area di utenza	Regione	Indagine su interventi e serv. sociali dei comuni singoli e associati (IST-01181)

Istruzione scolastica

SAN	Asili nido: spesa media per utente		Regione	Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati (IST-01181)
SAN	Asili nido: utenti su popolazione 0-2 anni		Regione	
ISC	Ripetenti per 100 iscritti delle le scuole secondarie di I e II grado		Provincia	Rilevazione integrativa sulle scuole di ogni ordine e grado - MIUR
ISC	Alunni per Insegnante delle scuole statali	tipo scuola (dell'infanzia, primarie, secondarie di I e II grado)	Provincia	
ISC	Alunni per classi delle scuole		Provincia	
ISC	Alunni disabili per 1000 iscritti		Regione	
ISC	Alunni stranieri per 100 iscritti delle scuole		Provincia	Rilevazione integrativa sulle scuole secondarie di I e II grado statali e non statali - MIUR
ISC	Promossi per 100 esaminati all'esame finale delle scuole secondarie di I e II grado		Provincia	Rilevazione degli esiti degli scrutini nelle scuole secondarie di I e II grado - MIUR

Istruzione universitaria

ISC	Quota dei fuori corso sugli iscritti	gruppo di corsi	Italia	MIUR - Indagine sulla istruzione universitaria
ISC	Quota di immatricolatii in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione	
ISC	Quota di iscritti in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione	
ISC	Quota di laureati in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione	

Cultura

ISC	Numero di visitatori paganti per 100 visitatori degli istituti statali di antichità e di arte con ingresso a pagamento		Regione	MiBAC
ISC	Numero medio per istituto di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte		Regione	

ISC	Valore medio per istituto degli introiti di antichità e d'arte a pagamento		Regione	
ISC	Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e di arte per 10.000 abitanti		Regione	
ISC	Numero medio di ricerche, fondi e pezzi consultati per archivio di Stato		Regione	
ISC	Numero medio di opere consultate per biblioteca pubblica statale		Regione	
ISC	Percentuale di musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche pubbliche non statali con ingresso gratuito	tipo di istituto	Regione	
ISC	Percentuale di musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche pubbliche non statali a gestione diretta	tipo di istituto	Regione	
ISC	Percentuale di musei, gallerie, monumenti e aree archeologiche pubbliche non statali appartenenti a circuiti museali	tipo di istituto	Regione	

Sport

ISC	Numero di praticanti tesserati delle federazioni sportive nazionali e delle discipline associate per 10.000 abitanti		Regione	CONI
ISC	Percentuale della spesa delle amministrazioni pubbliche per attività ricreative, culturali e di culto sul totale della spesa delle AaPp		Regione	ISTAT
ISC	Percentuale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni comunali nel settore sportivo e ricreativo (piscine comunali, stadio comunale, palazzo dello sport, altri impianti, ecc.)		Regione	ISTAT

Giustizia civile

SIP B	% mutui con ipoteca (mutui con ipoteca/totale mutui*100) - Attività notarile	archivio notarile distrettuale		Atti e convenzioni stipulati presso i notai (IST-00305)
SIP B	Tasso di ricambio (sopravvenuti/esauriti*100) - giustizia civile	distretto di corte di appello		Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)
SIP B	Procedimenti per 100.000 abitanti - giustizia civile	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)
SIP B	Tassi di ricambio (esauriti/sopravvenuti*100) - giustizia civile	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)
SIP B	Durata media dei procedimenti - giustizia civile	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)
SIP B	Graduatoria dei Tribunali ordinari sulla base della variazione delle pendenze in materia civile	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti civili (IST-00303)

Giustizia amministrativa

SIP B	Procedimenti per 100.000 abitanti - giustizia amministrativa		Regione	Giustizia amministrativa (IST-02027)

SIP B	Tassi di ricambio (esauriti/sopravvenuti*100) - giustizia amministrativa		Regione	Giustizia amministrativa (IST-02027)
SIP B	% procedimenti esauriti accolti (accolti/totale esauriti*100) - giustizia amministrativa		Regione	Giustizia amministrativa (IST-02027)
SIP B	% esauriti con decisioni definitive per merito (esauriti con decisioni definitive per merito/esauriti con decisioni definitive*100) - giustizia amministrativa		Regione	Giustizia amministrativa (IST-02027)

Giustizia penale

DCCV/E	Delitti per 100 residenti - giustizia penale			Delitti denunciati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale
SIP B	Indice di criminalità (procedimenti esauriti presso le procure per 100.000 abitanti)- giustizia penale	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)
SIP B	Tasso di ricambio (sopravvenuti/esauriti*100) - giustizia penale	distretto di corte di appello (e)		Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)
SIP B	Graduatoria dei Tribunali ordinari sulla base della variazione delle pendenze in materia penale -giustizia penale	Circondari (e)		Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)
SIP B	Indice di produttività in materia civile e penale (Esauriti per magistrato in pianta organica e presente) - giustizia penale	Circondari (e)		Movimento dei procedimenti penali (IST-01575)

Previdenza

SIP D	Spesa pensionistica in rapporto al PIL	macro-tipologia pensionistica	Italia	Casellario centrale dei pensionati (Titolarità Inps)
SIP D	Indice di beneficio	macro-tipologia pensionistica	Italia	
SIP D	Tasso di pensionamento	macro-tipologia pensionistica	Regione	
SIP D	Pensioni per 100 abitanti	macro-tipologia pensionistica	Regione	
SIP D	Pensionati con reddito pensionistico < 500 euro	macro-tipologia pensionistica	Regione	
SIP D	Contributi / Prestazioni	macro-tipologia di ente previdenziale	Ripartizione	Rilevazione sui Bilanci consuntivi degli Ep (IST-00233)
SIP D	Contributi - Prestazioni	macro-tipologia di ente previdenziale	Ripartizione	
SIP D	Grado di dipendenza erariale degli enti previdenziali	macro-tipologia di ente previdenziale	Italia	
SIP D	Grado di rigidità strutturale degli enti previdenziali	macro-tipologia di ente previdenziale	Italia	
SIP D	Grado di finanziamento interno degli enti previdenziali	macro-tipologia di ente previdenziale	Italia	
SIP D	Tasso di impegno per prestazioni degli enti previdenziali	macro-tipologia di ente previdenziale	Italia	

SIP D	Incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti degli enti previdenziali	macro-tipologia di ente previdenziale	Italia	

1.2 TRASPARENZA

1. Premessa

Obiettivo del presente lavoro è l'analisi dell'impatto delle politiche pubbliche che, negli anni recenti, hanno orientato il funzionamento e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni verso obiettivi di trasparenza, specialmente attraverso l'utilizzo delle capacità informative offerte dalla rete internet.

A questo scopo, nella ricerca si ricostruisce il quadro della disciplina che, attraverso interventi distribuiti nel tempo, costituisce lo "statuto della trasparenza" per le amministrazioni. Questo quadro viene presentato con una analisi critica che ne evidenzia la complessità e, allo stesso tempo, la sua rispondenza a finalità che, se genericamente possono essere ricondotte all'obiettivo della trasparenza, più approfonditamente possono essere classificate come:

a. iniziative di cosiddetto *open government*, cioè finalizzate stimolare e facilitare i privati nelle attività di controllo continuo dei processi decisionali all'interno delle istituzioni;b. iniziative di trasparenza volte all'*enforcement* del cittadino o dell'impresa affinché questi possano esercitare al meglio le rispettive prerogative di partecipazione sociale ed economica.

Poiché tale ricerca si colloca all'interno dell'obiettivo di valutare i livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, l'analisi del tema trasparenza si basa su una tesi di fondo per cui la trasparenza è da considerarsi non come una dimensione monadica dell'azione dei poteri pubblici, ma come in connessione logica con le dimensioni della qualità e dell'accesso ai servizi; si assume pertanto che solo la combinazione di questi fattori determini la soddisfazione finale dell'utente del servizio pubblico.

In questa chiave di lettura, la trasparenza diventa quindi sia uno strumento funzionale al potenziamento delle opportunità di accesso ai servizi, sia una modalità di erogazione degli stessi che ne aumenta la qualità intrinseca, ad esempio, la trasparenza sulle modalità di accesso abbatte i tempi di ricerca di informazioni aumentando la qualità di un servizio.

Partendo da questa visione della trasparenza, che esprime il punto di vista dell'utente dei servizi pubblici – cittadino, associazione, impresa –, l'analisi dell'impatto di queste politiche pubbliche appare ancora distante dal traguardo auspicato. Si evidenzia, nel corso del lavoro e grazie al contributo informativo offerto daCIVIT, come l'approccio al tema sia ancora concentrato sull'obiettivo di valutare se le amministrazioni pubbliche garantiscono o meno un'offerta minima di trasparenza.

Questo stato delle cose, che può evincersi più in dettaglio nel paragrafo 3, evidenzia che ancora molto occorre fare perché nell'analisi dei programmi triennali per la trasparenza si possa sviluppare un'attenzione alla qualità contenutistica dei documenti resi pubblici dall'amministrazione. Questo esito iniziale appare comprensibile laddove si presuma che il primo impegno sia stato diretto all'avvio di una funzione di governo sul tema della trasparenza e, quindi, molte energie siano state rivolte innanzitutto all'organizzazione di compiti e alla definizione di strumenti nuovi come i programmi; tuttavia è necessario che si avvii una seconda fase in cui l'osservazione di questo processo si sposti dal punto di vista delle amministrazioni a quello dell'utente. È necessario, quindi, indagare in che misura il processo di governo della trasparenza avviato stia determinando un effettivo cambiamento del grado di soddisfazione nell'utenza di ciascuna pubblica amministrazione.

Nelle conclusioni di questo lavoro, vengono presentate alcune specifiche raccomandazioni per orientare l'attività di monitoraggio e verifica sull'impatto della trasparenza. In sintesi, si suggerisce di attuare un arricchimento del punto di vista che passi per il rovesciamento della prospettiva finora assunta: non solo se e come sono pubblicate alcune informazioni, ma anche se e come esse sono utilizzate. L'obiettivo è spostare l'asse della valutazione sempre più sull'*outcome* delle informazioni pubblicate, in modo che le stesse amministrazioni siano spinte a concentrarsi sulla trasparenza a più alto grado di impatto.

2. La trasparenza come principio ispiratore nelle riforme della PA

La recente riforma della PA ha elaborato una nuova versione della trasparenza: il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante norme per «Attuazione della legge

4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza della pubbliche amministrazioni», al comma 1 dell'articolo 11, riprendendo le indicazioni già offerte dai commi 6 e 7 dell'articolo 4 della legge delega 4 marzo 2009, n. 15, definisce la trasparenza come «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle Amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità».

Si tratta di una nozione che va, tuttavia, ricondotta concettualmente al principio dell'Amministrazione che agisce secondo norme di diritto privato, di cui all'articolo 1, comma 1-bis della stessa legge 7 agosto 1990, n. 241. Non è dato, infatti, un rapporto paritario tra amministrazione e privato se permane il solco di una profonda asimmetria informativa tra i due . Una nozione dunque più ampia rispetto a quella contenuta negli articoli 22 e seguenti della stessa legge in materia di accesso. L'accessibilità totale, a differenza del diritto di accesso, non è qualificata dalla titolarità di un interesse, né presuppone dei requisiti particolari, ma, in quanto espressione della libertà di informazione, implica la possibilità per la collettività tutta di accedere alle informazioni pubbliche relative a ogni aspetto dell'organizzazione e dell'attività della PA, in modo che si possa realizzare quel controllo esterno e diffuso di legittimità dell'azione amministrativa[21] che l'articolo 24, comma 3 della legge n. 241, vieta in materia di accesso.

Trasparenza come presupposto teorico e pratico per l'esercizio delle funzioni di sussidiarietà orizzontale previste dall'articolo 118 del Titolo V della Costituzione e, quindi, pre-condizione per l'attivazione del ruolo dei privati: cittadini, imprese,

[21] Manganaro, F., *L'evoluzione del principio di trasparenza*, www.astrid-online.it, novembre 2009.

associazioni. In questa accezione, la trasparenza accresce il gradimento dell'utenza per i servizi pubblici nella misura in cui agevola l'accesso e la fruizione degli stessi; inoltre, diventa strumento di miglioramento continuo della qualità laddove consente un confronto valutativo sulle modalità di erogazione dei servizi pubblici.

La trasparenza totale può altresì assolvere a una finalità ben precisa che è la prevenzione alla corruzione[22], in conformità alla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, che in molti articoli a essa fa riferimento (7, 8, 10, 13). Difatti, una società «opaca» «genera il cono d'ombra entro cui possono trovare spazio quei fatti di corruzione o di concussione»[23], che producono «l'effetto, non voluto, di generare un clima di sospetto, una nebbia mefitica che sembra tutto avvolgere e genera sfiducia da parte dei cittadini»[24]. La trasparenza totale, dunque, costringendo le amministrazioni a rendere conto del proprio operato (c.d. *accountability*), mantiene oneste le organizzazioni e contribuisce a dare fiducia all'opinione pubblica[25].

2.1. Il profilo statico: la pubblicazione dei dati *on line*.

Il legislatore ha previsto che siano pubblicati: i dati relativi alla gestione delle risorse, quali curricula, retribuzioni e altri dati relativi al personale degli uffici di supporto agli organi di indirizzo politico-amministrativo, di quello dirigenziale e non, delle PA; i dati relativi a incarichi e consulenze; i dati sull'organizzazione, la *performance*, i procedimenti[26]; i dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi

[22] La corruzione costituisce una delle variabili che definisce la mancanza di trasparenza, a sua volta misurata dal c.d. indice di opacità. Ogni Stato viene valutato in rapporto a cinque fattori: l'inefficienza della giustizia, gli aspetti negativi della politica economica, l'inadeguatezza delle prassi amministrative, gli effetti dannosi delle norme in vigore e, per l'appunto, la corruzione. L'Italia, alla stregua di tali parametri, si colloca con un indice di opacità abbastanza alto. Sul punto, vedi Kurtzman, J., G. Yago, *Global Edge: Using the Opacity index to manage the Risk of Cross-border business*, Boston 2007, pag. 9.

[23] Lazzaro, T., *Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 del Presidente della Corte di Conti Tullio Lazzaro - Roma, 11 febbraio 2009*, "Giornale di diritto amministrativo" 5 (2009), p. 453.

[24] Relazione cit.

[25] Goleman, Daniel, W. Bennis, J. O' Toole, *Trasparenza. Verso una nuova economia dell'onestà*, Milano 2009, p. 18, 38.

[26] Articolo 54 del decreto legislativo, 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione digitale".

pubblici; i dati sulla gestione dei pagamenti e sulle buone prassi; i dati su sovvenzioni, contributi, benefici di natura economica[27]. Lo strumento, che veicola la diffusione di queste categorie di dati, è il sito istituzionale della PA. A questo proposito, benché l'articolo 11 del decreto legislativo n. 150 statuisca che la trasparenza può essere garantita anche attraverso la pubblicazione *on line*, il sito istituzionale, in realtà, è «l'unico in grado di garantire accessibilità in modo diffuso»[28]. Tuttavia, la pubblicazione *on line* del dato, in sé e per sé considerata, non è, da sola, sufficiente a garantire la trasparenza. I dati pubblicati, infatti, proprio perché di fonte pubblica[29], devono essere chiari, comprensibili e accessibili[30]. In definitiva, le dimensioni del «render conto» sono svariate ed obbligano la PA a rispettare, nella gestione dei siti web, non solo il principio di pubblicità[31], ma anche i principi di elevata usabilità e reperibilità, completezza di informazione, affidabilità, chiarezza di linguaggio, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità (articolo 53 e seguenti del CAD)[32].

2.2. Il profilo dinamico: il collegamento con la performance.

Mentre il profilo statico della trasparenza considera la pubblicazione in sé e per sé dei dati, il profilo dinamico è correlato alla *performance*[33], ovvero al contributo che l'amministrazione apporta, attraverso la propria azione, al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni del

[27] Civit, Delibera 23 settembre 2010, n. 105 - *Linee guida per la predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità (articolo 13,comma 6 lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)*.

[28] Civit, Delibera n. 105, cit..

[29] Merloni, F., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini 2002, p. 69.

[30] Abbamonte G., *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in AA.VV. (a cura di), *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza. Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione 1989*, Milano 1991, p.13.

[31] L'articolo 1 della legge n. 241 distingue il principio di pubblicità da quello di trasparenza.

[32] *Linee guida per i siti web della PA*, 26 luglio 2010 - Attuazione dell' articolo 4 della Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 26 novembre 2009, n. 8.

[33] Marciano, M., *La "trasparenza" nella delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione*, Relazione presentata al Convegno su *"Lavoro pubblico. Ritorno al passato?"*, Roma 16 febbraio 2009.

cittadino-utente[34]. Il collegamento tra la pubblicazione dei dati e il miglioramento dei servizi pubblici traccia il sentiero del cosiddetto ciclo della performance. Nell'ambito di quest'ultimo, il Programma della trasparenza rappresenta un aspetto fondamentale della pianificazione strategica, alla cui definizione concorrono anche le Associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (articolo 11, comma 2 decreto legislativo cit.) che, come le parti sociali, vengono riconosciute essenziali nell'espressione di una domanda avanzata di trasparenza. La loro partecipazione consente non solo di individuare gli obiettivi strategici dei servizi pubblici, ma anche di concentrare l'attenzione sui dati maggiormente utili ai fini del controllo diffuso[35]. A tale scopo, il Programma deve garantire la pubblicazione, in apposita sezione del sito, dei contenuti del Piano[36] e della Relazione sulla *performance*[37], con particolare riguardo agli *outcome* e ai risultati conseguiti (articolo 11, comma 8)[38].

2.3. La trasparenza al «centro» delle valutazioni.

La legge delega 15/2009 ha posto la trasparenza al centro di un sistema - interno ed esterno - di valutazione del personale e delle strutture, con la finalità ultima di recuperare le riforme «perdute» degli anni Novanta.

Con riferimento al sistema interno, l'articolo 14 del decreto legislativo ha previsto l'istituzione dell'Organismo Indipendente di Valutazione, che sostituisce il Servizio di Controllo Interno, di cui al decreto legislativo n. 286/1999. Tale organo svolge le

---

[34] La definizione è contenuta in CIVIT, Delibera 29 luglio 2010, n. 89 - *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).*

[35] Civit, Delibera 29 luglio 2010, n. 89 - *Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance (articoli 13, comma 6, lett. d) e 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).*

[36] L'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009 stabilisce che il Piano della *performance* individua gli indirizzi, gli obiettivi e gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*.

[37] La Relazione sulla *performance* individua, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati.

[38] Civit, Delibera n. 105, cit..

attività di controllo strategico, di cui all'articolo 6, comma 1, del D. Lgs n. 286/1999, riferendo direttamente all'organo di indirizzo politico-amministrativo; compila la graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale non di vertice; propone all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti di vertice; promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.

A questo proposito, vi è da dire che, nonostante la nuova normativa sia scarsamente coordinata con la disciplina prevista dal decreto legislativo n. 286/1999[39], viene ribaltata la prospettiva secondo la quale a differenti forme di controllo devono corrispondere differenti regimi di accessibilità degli atti e differenti obblighi di comunicazione all'esterno. Ad esempio, in passato, «le risultanze dell'attività di controllo strategico erano sottratte alla disciplina generale in tema di accesso agli atti amministrativi; infatti, i valutatori riferivano in via riservata agli organi di indirizzo politico»[40]. Con la riforma Brunetta, «gli interlocutori degli organismi che presidiano i nuovi sistemi di misurazione e valutazione della performance non sono più solo i vertici politici o amministrativi dell'ente sottoposto a valutazione, ma, principalmente, la collettività generale»[41].

Quest'ultima, a seguito della pubblicazione dei dati, diventa uno dei protagonisti del sistema di valutazione (esterna): essa potrà stimolare azioni correttive e contribuire ad attivare meccanismi di valutazione negativa dei dirigenti e dipendenti improduttivi. Il metodo privilegiato di partecipazione è quello della *public review* (articolo 13, comma 6, lett.l)[42]. Trattasi di una forma di *audit* civico[43] che raffronta

---

[39] Battini, S., B. Cimino, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, in Zoppoli, L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico. Ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Napoli 2009.

[40] Grandis, F.G., *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, "Giornale di diritto amministrativo" 1 (2010), p. 24.

[41] Grandis, F.G., *Luci ed ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, cit., p. 24.

[42] Tardiola, A., *Per una public review. Sulla PA la valutazione è possibile: purché si apra al confronto con l'esterno*, "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni" (2006), pp. 1375-1382.

[43] L'*Audit* civico consiste in un'analisi critica e sistematica dell'azione delle amministrazioni che prevede il coinvolgimento dei cittadini.

l'autovalutazione dell'amministrazione, di cui la collettività viene a conoscenza attraverso la pubblicazione di un *annual report*, con la valutazione sociale che la stessa esprime attraverso le associazioni rappresentative[44]. Gli effetti che tale metodologia produce sono tre: il primo è conoscitivo, in quanto mira ad acquisire il punto di vista della collettività; il secondo riguarda gli esiti «locali», vale a dire l'insieme delle azioni di miglioramento intraprese dalle amministrazioni; il terzo concerne le azioni che l'amministrazione ha posto in essere a seguito della verifica sociale[45].

L'organo che garantisce la tenuta del sistema è un organo indipendente[46], la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT) la quale fornisce, «in fase discendente, il *know-how* necessario, attraverso l'elaborazione di linee guide e requisiti minimi, e garantendo, in fase ascendente, la qualità della valutazione. L'organismo centrale, con le sue funzioni di definizione di standard e metodologie, rinnova l'ambiente organizzativo che governa il processo di valutazione, facilitando e permettendo la confrontabilità delle *performance* interne ed esterne delle amministrazioni e tra amministrazioni»[47].

2.2. Le iniziative che garantiscono la trasparenza.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve indicare le iniziative volte a garantire un adeguato livello di trasparenza (articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2009). Le amministrazioni sono libere di individuare gli strumenti più idonei al raggiungimento di questa finalità. Fermo restando l'obbligo

---

[44] Ichino, P., *Exit e voice per rompere il circolo vizioso dell'irresponsabilità nelle amministrazioni pubbliche*, cit..

[45] Lamanna, A., M. Liberti, A. Terzi, *Cittadini come attori della valutazione dei servizi sanitari*, Relazione tenuta al X Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione "*Guardare dentro e guardare oltre: dieci anni di valutazione italiana"*, Roma 19-21 aprile 2007.

[46] Sulla mancanza di un'effettiva indipendenza della CIVIT, si rinvia a Kostoris, F., Intervento nel corso dell'Audizione alla Camera dei Deputati – Commissioni Affari Costituzionali e Lavoro, Roma 17 giugno 2009. L'Autore sostiene che la collaborazione tra la CIVIT e l'Esecutivo esclude che la prima possa essere considerata un'*Autority*. Inoltre, la Commissione risulta priva di effettivi poteri sanzionatori nel caso in cui siano accertate omissioni, errori o colpe degli Organismi di valutazione, dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, né tanto meno è in grado di attivare, a tale scopo, poteri ispettivi ministeriali.

[47] Silvestro, C., *Il nuovo volto del pubblico impiego dopo il decreto legislativo 150 del 2009*, Roma 2010, p. 29.

di organizzare apposite giornate della trasparenza, al fine di presentare il Piano e la Relazione sulla *performance* agli osservatori qualificati, può rivelarsi utile: la somministrazione di questionari agli utenti per ottenere indicazioni in merito alle aree dove più carente è la trasparenza; la diffusione di opuscoli informativi al fine di facilitare la reperibilità in rete delle informazioni; la creazione di spazi all'interno dei siti, al fine di raccogliere valutazioni e suggerimenti dall'utenza[48]. A questo proposito, un'esperienza interessante è rappresentata dall'*Internet-based Reputation System*, che è un sistema di rilevazione ed elaborazione in tempo reale delle valutazioni degli utenti sulla qualità del servizio: le valutazioni, immediatamente pubblicate in rete, diventano un ausilio prezioso per i nuovi utenti e per i dirigenti del comparto.

I suggerimenti potrebbero essere raccolti anche tramite l'Ufficio Relazioni con il Pubblico, che, nonostante le riforme, continua ad assolvere il limitato compito di somministrare informazioni all'utenza. In un'amministrazione rinnovata, l'Ufficio dovrebbe «attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti» (articolo 8, comma 2, lettera d, della legge 150/2000). Dunque, l'Ufficio deve diventare uno degli strumenti di cambiamento dell'Amministrazione, in quanto canale attraverso cui il giudizio espresso dal cittadino utente (altrimenti fine a se stesso) si trasforma in proposte all'Amministrazione su modifiche organizzative e procedurali che abbiano come obiettivo il miglioramento della qualità del servizio[49].

2.5. Il valore «aggiunto» della pubblicità *on line*: la pubblicità legale.

La pubblicazione on line di tutte le informazioni, previste dall'articolo 11 del decreto legislativo 150, ha una funzione di pubblicità-notizia, in quanto è finalizzata alla diffusione di dati con finalità conoscitive.

---

[48] CIVIT, Delibera n. 105, cit..

[49] Nucci, G., *La comunicazione interna nella pubblica amministrazione*, in Rolando, S. (a cura di), *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano 2001, p. 163-170.

La legge 18 giugno 2009, n. 69, ha stabilito che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei siti informatici (articolo 32, L. 18 giugno 2009, n. 69), ciò a decorrere dal 1 gennaio 2010, termine prorogato al 1 luglio 2010 dal D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito nella legge. 26 febbraio 2010, n. 25 ; per gli atti e i provvedimenti concernenti procedure a evidenza pubblica e bilanci delle amministrazioni e degli enti pubblici, che siano tenuti alla pubblicazione sulla stampa, il termine è prorogato al 1 gennaio 2013.

3. Lo stato dell'arte nel monitoraggio di CIVIT[50]

3.1. Il perimetro del monitoraggio

La trasparenza è un principio generale dell'azione delle pubbliche amministrazioni e, pertanto, tutti i soggetti pubblici sono impegnati in programmi di implementazione, nell'ambito delle rispettive prerogative e competenze attribuite dal Titolo V della Costituzione.

Questo aspetto rende ovviamente complessa la ricostruzione del quadro nazionale di attività svolte in tale direzione. In alcuni casi, queste azioni sono connesse alla missione di supporto e monitoraggio di CIVIT, come nel caso dei Comuni, per i quali ANCI e Commissione hanno stipulato un apposito protocollo d'intesa; in altri sono riconducibili alla condotta della singola Amministrazione, come nel caso delle Regioni.

Per tale motivo, non è possibile disporre attualmente di un quadro completo e omogeneo delle iniziative poste in essere per l'attuazione del principio di trasparenza, mentre è possibile ricorrere all'attività svolta da CIVIT per la ricognizione di quanto effettuato dalle Amministrazioni statali.

3.2. Il monitoraggio delle Amministrazioni statali

[50] Il testo del presente paragrafo è estratto dal documento *Monitoraggio dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità dei Ministeri e degli Enti Pubblici Nazionali*, www.civit.it, settembre 2011.

CIVIT, nell'ambito del compito di definizione delle Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e della loro verifica, ha effettuato un primo monitoraggio della *compliance* e del processo dei Programmi triennali, nonché dei dati pubblicati nella sezione "Trasparenza, valutazione e merito" dei siti istituzionali.

Da tale analisi emerge che, alla data di settembre 2011, i Programmi per la trasparenza e l'integrità pervenuti a CIVIT sono 65.

Tipologia P.A.	Numero Programmi pervenuti	Numero P.A. per tipologia	% Programmi pervenuti per tipologia P.A.
Ministeri	10	13	77%
Enti previdenziali	4	4	100%
Enti parco	15	23	65%
Enti di ricerca	18	23	78%
Altri enti	18	25	72%
Totale	65	88	74%

Su una parte di tali documenti (44 programmi) CIVIT ha realizzato una valutazione di contenuti attraverso un percorso che ha visto gli OIV (Organismo interno di valutazione) procedere a un'analisi di primo livello attraverso una griglia comune definita dalla stessa Commissione e articolata in cinque dimensioni di indagine. Successivamente, la Commissione ha realizzato un'analisi di secondo livello.

Tipologia di elemento	Possibili valutazioni	Criterio di assegnazione del punteggio
Compliance del Programma	SI/NO	SI: 1 punto NO: 0 punti
Adeguatezza del processo di elaborazione del Programma	SI/NO	SI: 1 punto NO: 0 punti
Qualità del Programma	1/2/3/4	1: 0 punti 2: 0,33 punti 3: 0,67 punti 4: 1 punto
Previsione nel Programma dei dati di cui alla delibera CIVIT 105/2010	Diversi aspetti con risposta SI/NO	Dati previsti nel Programma e già pubblicati: 1 punto Dati previsti nel Programma insieme al termine previsto per la pubblicazione: 1 punto Dati previsti nel Programma senza il termine previsto per la pubblicazione: 0,5 punti Dati non previsti nel Programma e già pubblicati: 1 punto Dati non previsti nel Programma e presenza nel Programma della motivazione dell'esclusione dei dati: 1 punto Dati non previsti nel Programma e assenza nel Programma della motivazione dell'esclusione dei dati: 0 punti
Pubblicazione sul sito istituzionale dei dati di cui alla delibera CIVIT 105/2010	Diversi aspetti con risposta SI/NO	Se dati pubblicati: 0,50 punti Se dati completi: ulteriori 0,25 punti Se dati aggiornati: ulteriori 0,25 punti

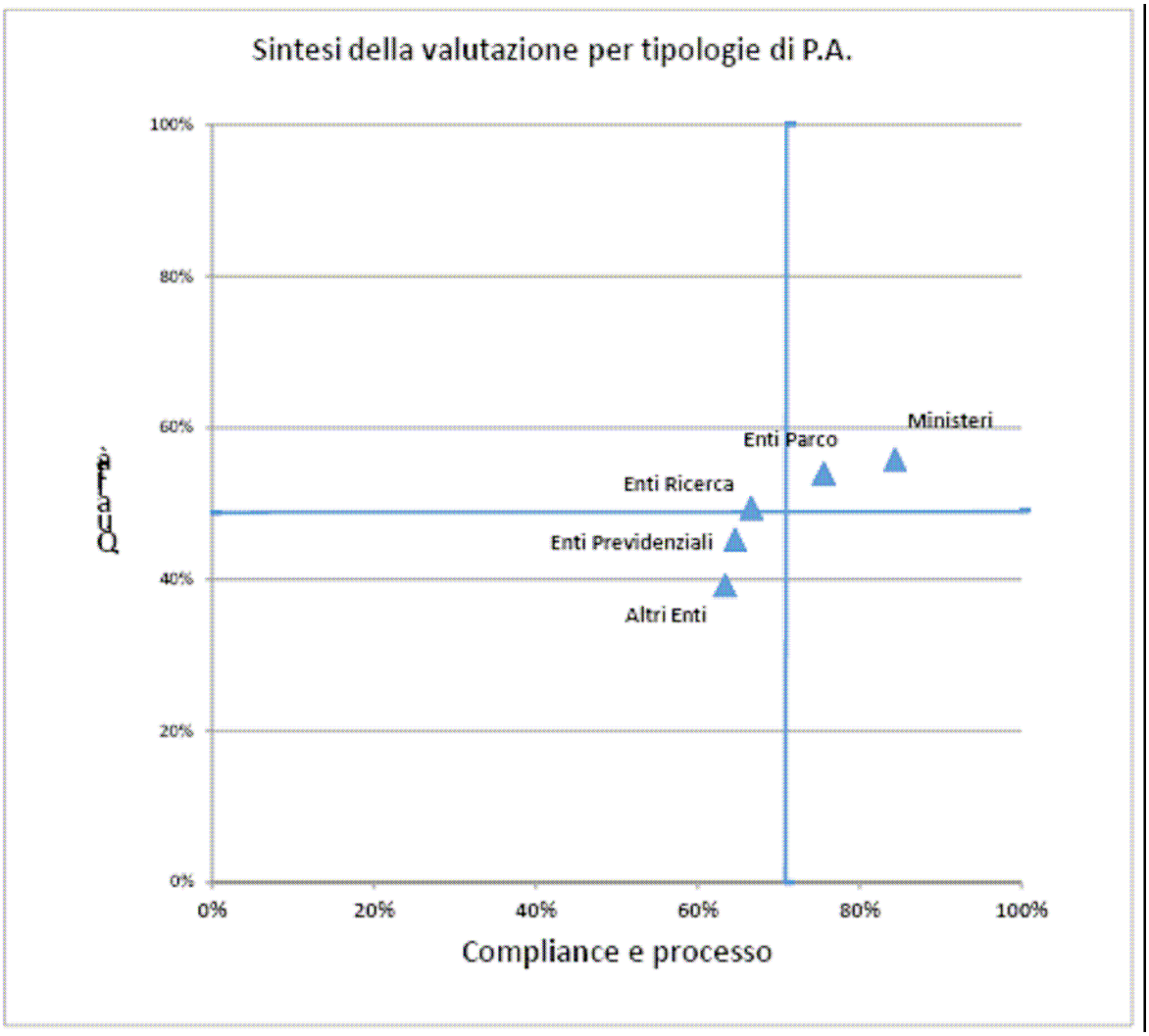
Il quadro che emerge dalla valutazione effettuata dimostra che le Amministrazioni hanno prestato una maggiore attenzione alla *compliance* e al processo, ovvero al rispetto delle prescrizioni legislative e delle delibere CIVIT. In una "reazione adattiva tipica" degli apparati burocratici sembra prevalere una logica di adempimento nei confronti degli obblighi derivanti dai piani. Aspetto comunque positivo, laddove l'impegno alla trasparenza attraverso i siti istituzionali delle amministrazioni è ben più risalente e trova fondamento nel Codice dell'amministrazione digitale e, tuttavia, il livello di offerta informativa connessa a tali previsione non è stata abitualmente monitorata come avviene ora nell'ambito del mandato di CIVIT. Resta fermo che le Amministrazioni devono ancora recuperare terreno per quanto riguarda il potenziamento degli elementi riconducibili alla qualità.

Relativamente a quest'ultima dimensione, i risultati migliori riguardano i seguenti argomenti:

1. accessibilità e chiarezza del Programma;
2. selezione dei dati da pubblicare;
3. PEC (posta elettronica certificata);
4. iniziative e giornate della trasparenza.

Le maggiori criticità si riscontrano, invece, in relazione alla:

1. definizione delle iniziative per l'integrità e per la promozione della cultura della legalità;
2. adeguatezza del processo di elaborazione del Programma;
3. esplicitazione dei collegamenti tra il Programma triennale e il Piano della *performance*;
4. previsione di strumenti idonei al monitoraggio.

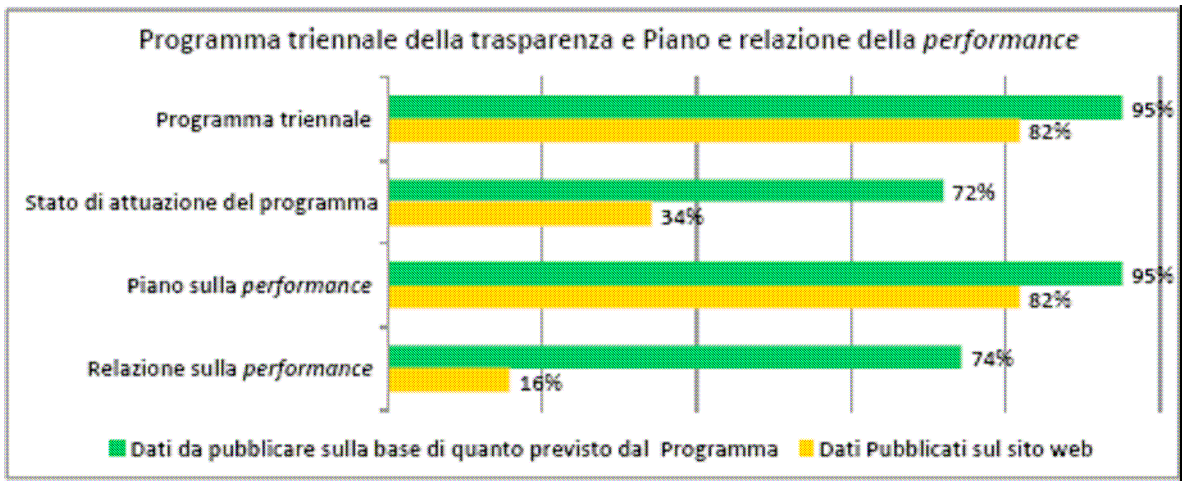


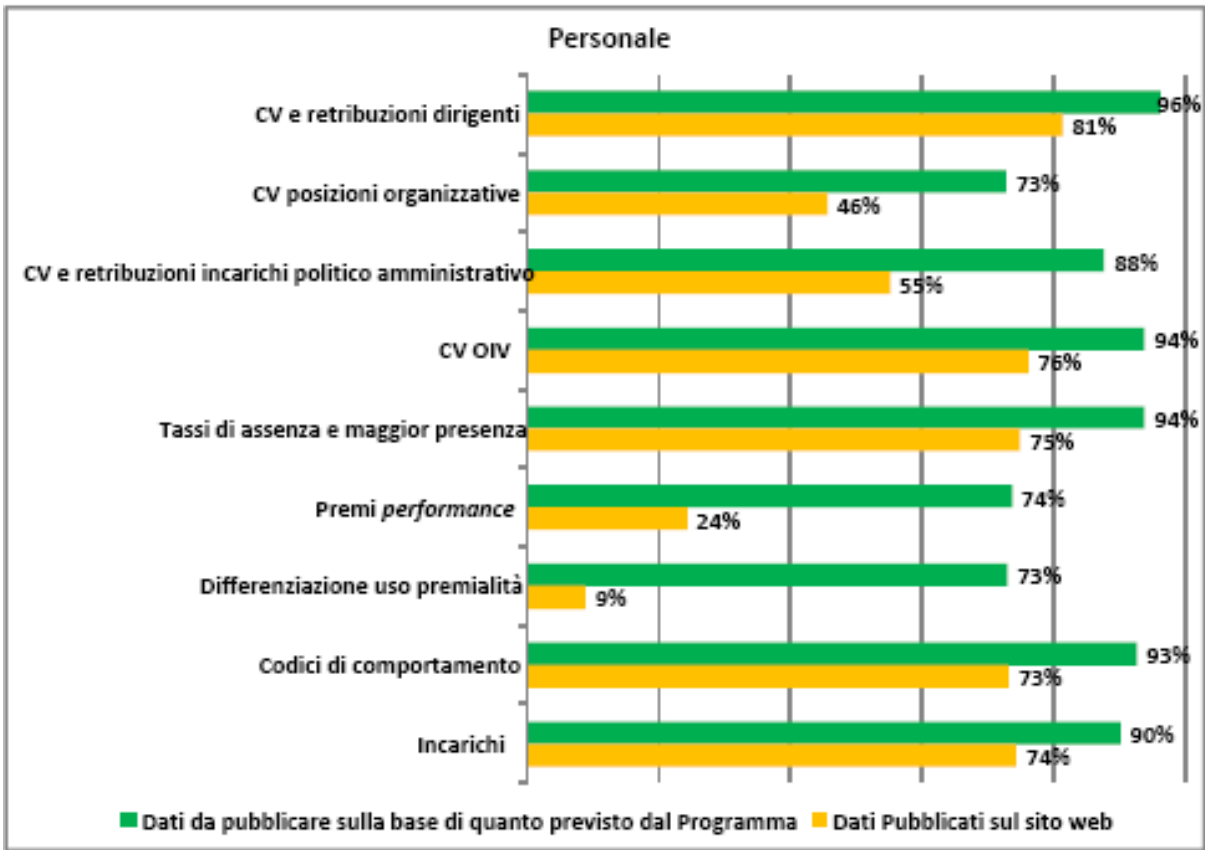
È, inoltre, stato valutato il livello di trasparenza delle informazioni in ordine ai dati aggregati per affinità tematica, tenendo conto sia dei dati da pubblicare sulla base di quanto previsto dal Programma triennale, sia della effettiva pubblicazione dei dati nella sezione "Trasparenza valutazione e merito" del sito istituzionale dell'Amministrazione[51].

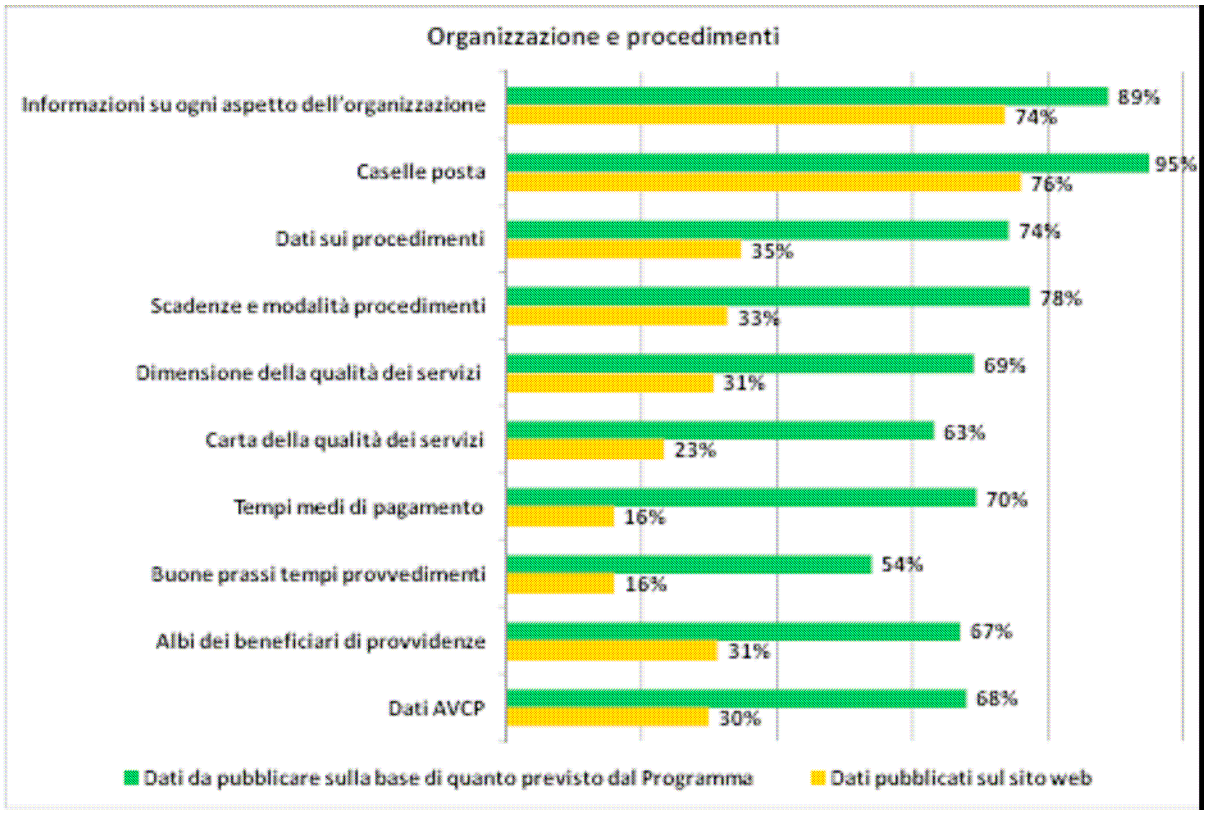
I risultati riportati rispettivamente nelle figure seguenti sono rappresentati dal valore medio delle valutazioni relative a tutte le amministrazioni per ciascuna categoria di dati.

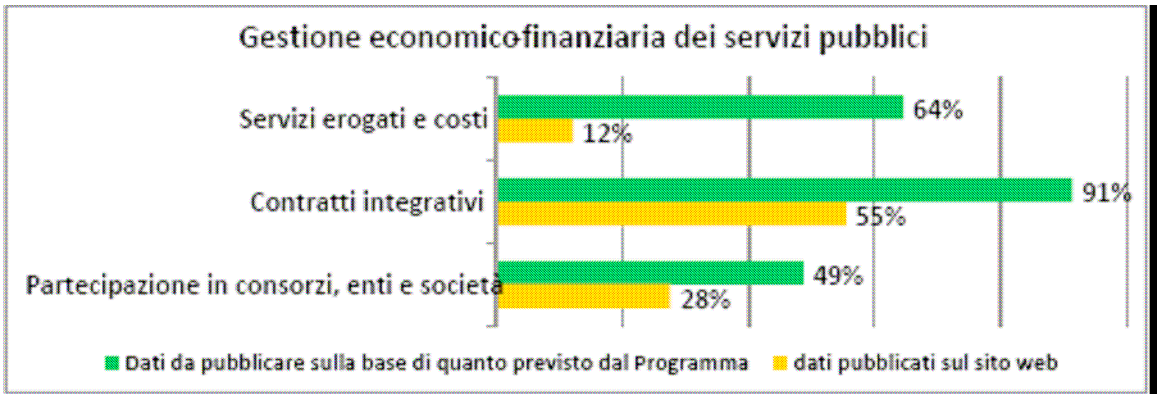
[51] Per ogni categoria di dati, è stato assegnato a ciascuna amministrazione un punteggio a seconda della combinazione delle risposte date dall'OIV all'interno della griglia relativamente sia alla presenza dei dati nel Programma, sia alla pubblicazione dei dati nel sito istituzionale.

Di conseguenza, i valori numerici riportati nelle figure non indicano semplicemente la percentuale di Amministrazioni che hanno previsto di pubblicare o hanno pubblicato una particolare tipologia di dati, ma dipendono dalla combinazione di più fattori e vanno interpretati come il livello medio raggiunto dalle amministrazioni rispetto all'ottimo. Il livello ottimale corrisponde a un'applicazione rigorosa e completa delle Linee Guida di CIVIT da parte della totalità delle amministrazioni e tiene conto delle ipotesi di esclusione dell'obbligo di pubblicazione di alcuni dati, previste dalla legge o determinate da specificità dell'amministrazione.




Personale
CV e retribuzioni dirigenti
96%
81%
CV posizioni organizzative
73%
46%
CV e retribuzioni incarichi politico amministrativo
88%
55%
CV OIV
94%
76%
Tassi di assenza e maggior presenza
94%
75%
Premi performance
74%
24%
Differenziazione uso premialità
73%
9%
Codici di comportamento
93%
73%
Incarichi
90%
74%
Dati da pubblicare sulla base di quanto previsto dal Programma
Dati Pubblicati sul sito web


Organizzazione e procedimenti
Informazioni su ogni aspetto dell'organizzazione
89%
74%
Caselle posta
95%
76%
Dati sui procedimenti
74%
35%
Scadenze e modalità procedimenti
78%
33%
Dimensione della qualità dei servizi
69%
31%
Carta della qualità dei servizi
63%
23%
Tempi medi di pagamento
70%
16%
Buone prassi tempi provvedimenti
54%
16%
Albi dei beneficiari di provvidenze
67%
31%
Dati AVCP
68%
30%
Dati da pubblicare sulla base di quanto previsto dal Programma
Dati pubblicati sul sito web



Gli obiettivi generali del monitoraggio sull'adozione dei Programmi e della valutazione dei loro contenuti sono riassumibili in tre punti principali:

1. esame dello stato di attuazione dei titoli I e II del decreto legislativo n. 150/2009 (con particolare riferimento alla disciplina della trasparenza: articolo 3, co. 3 e articolo 11);
2. analisi sia delle criticità, sia dei punti di forza dei documenti, in rapporto alle indicazioni del decreto legislativo n. 150/2009 e della delibera CIVIT n. 105/2010;
3. individuazione di possibili aree di miglioramento, nella prospettiva dello svolgimento di una specifica attività di accompagnamento di CIVIT in rapporto a ogni singola Amministrazione.

3.3. Stato di attuazione del principio e degli strumenti della trasparenza

La disciplina della trasparenza, in base a quanto stabilito, nei termini di principio generale, dal co. 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo *de quo*, si traduce innanzi tutto in un obbligo per le amministrazioni di adottare *"modalità e strumenti di comunicazione che garantisc(a)no la massima trasparenza delle informazioni concernenti le misurazioni e le valutazioni della performance*". Tale principio si declina anche in alcuni passaggi dell'articolo 11, ove è prevista la pubblicazione di informazioni e dati relativi alla *performance* delle amministrazioni (co. 1, 3, 4, 5, 6, 8).

In rapporto a questo profilo generale, l'esito del monitoraggio ha rivelato cinque aspetti principali.

1. Le rilevazioni effettuate sulla sezione "Trasparenza, valutazione e merito" dei siti istituzionali dell'ente di riferimento (si veda l'appendice 4) suggeriscono che un numero significativo di Amministrazioni ha pubblicato dati sulla struttura e sugli assetti organizzativi. In particolare, risulta che: l'82% delle Amministrazioni ha pubblicato dati relativi a ogni aspetto dell'organizzazione; il 95% delle Amministrazioni ha pubblicato dati inerenti ai *curricula* e alle retribuzioni dei dirigenti; l'82% degli Enti ha pubblicato dati relativi ai *curricula* dei componenti degli OIV; il 91% delle Amministrazioni ha pubblicato dati relativi ai *curricula* e ai compensi di coloro che rivestono incarichi politico amministrativi.

   Inferiori, invece, sono le percentuali di amministrazioni che hanno effettivamente reso pubbliche le informazioni relative all'attività e ai servizi. In particolare, solo il 34% ha pubblicato dati relativi a scadenze e modalità dei procedimenti, il 32% dati inerenti alla dimensione della qualità dei servizi, il 20% dati relativi alle Carte dei servizi, il 14% dati sui servizi erogati e ai relativi costi.
2. La previsione della pubblicazione del Piano della *performance* sul sito istituzionale ha raggiunto un ottimo livello medio (95%), così come è stato raggiunto un buon livello medio in merito alla pubblicazione di tale documento nell'ambito della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" (82%).
3. Circa metà delle Amministrazioni ha programmato le Giornate della trasparenza, ma solo in un caso su due per presentare il Piano e la Relazione sulla *performance*, come previsto dal co. 6, articolo 11 del decreto. Allo stato, 15 amministrazioni hanno comunicato a CIVIT che avrebbero svolto la Giornata della trasparenza entro il 22 settembre 2011.
4. Per quanto attiene alla trasparenza dei dati sulle attività e sui servizi delle Amministrazioni, le informazioni riferibili a tale profilo sono, in genere, previste nei Programmi, ma la loro pubblicazione effettiva sul sito istituzionale è sovente prorogata o programmata nel lungo periodo. Ad esempio, la pubblicazione dei dati sulle scadenze e modalità dei procedimenti, nonché di quelli sulle buone prassi dei tempi di adozione dei provvedimenti, risulta avere un livello medio di

previsione (rispettivamente 78% e 54%) all'interno dei Programmi. Relativamente alla effettiva pubblicazione sul sito istituzionale di queste due categorie di dati, il livello medio raggiunto dalle Amministrazioni, calcolato in base alla presenza, completezza e aggiornamento dei dati, si mantiene invece piuttosto basso (rispettivamente 33% e 16%).

Una situazione simile riguarda anche lo stato di pubblicazione dei dati relativi alla gestione dei servizi. La previsione nei Programmi della pubblicazione dei dati sulla dimensione della qualità è pari al 69%, quella relativa alle Carte dei servizi è pari al 63% e, infine, quella inerente ai dati sui servizi erogati e i relativi costi raggiunge livelli pari al 64%. Relativamente al livello di effettiva pubblicazione dei dati sul sito *web*, invece, i valori sintetici medi sono pari, per quanto riguarda i dati sulla dimensione della qualità, al 31%; per quanto concerne le Carte dei servizi si assestano al 23% e, in relazione ai dati sui servizi erogati e i relativi costi, raggiunge appena il 12%.

5. Un quadro composito emerge in ordine alla previsione – e alla relativa qualità di pubblicazione – dei dati che riguardano la struttura e gli assetti organizzativi delle Amministrazioni. Si tratta, ad esempio, dei dati su ogni aspetto dell'organizzazione (livello medio nei Programmi pari all'89%, livello medio di pubblicazione sui siti pari al 74%), nonché dei *curricula* e delle retribuzioni dei dirigenti (livello di previsione nei Programmi pari al 96%, livello medio di pubblicazione sui siti pari all'81%) e di coloro che rivestono incarichi politico-amministrativi (livello di previsione nei Programmi pari all'88%, livello medio di pubblicazione sui siti pari al 55%), dei *curricula* dei titolari di posizioni organizzative (livello di previsione nei Programmi pari al 73%, livello medio di pubblicazione sui siti pari al 46%) e dei componenti degli OIV (livello di previsione nei Programmi del 94%; livello di pubblicazione del 76%). A questa serie di obblighi di trasparenza possono essere aggiunti i dati relativi alla PEC, caratterizzati da un ottimo livello di previsione dei Programmi (95%), che trova un effettivo riscontro nel livello di pubblicazione nei siti (76%).

Le percentuali esposte sopra sono riportate nell'appendice n. 3 e, giova ribadirlo, risultano dalla media delle valutazioni ottenute dalle varie Amministrazioni relativamente alla previsione nel Programma e/o pubblicazione sul sito di ciascuna categoria di dati.

In ordine invece allo stato di attuazione del co. 2 dell'articolo 11 del decreto, sull'adozione del Programma e sulla promozione di iniziative in materia di integrità, risultano almeno due dati:

a) il 74% delle Amministrazioni ha adottato il Programma;

b) la previsione di iniziative in materia di integrità, pur registrando un livello di *compliance* del 70% circa, non si riflette in una reale efficacia e adeguatezza delle stesse, posta, ad esempio, l'assenza, in molti casi, di mappature dei rischi e della previsione di effettivi sistemi di controllo e monitoraggio indispensabili a questi fini. Tuttavia, il livello medio di pubblicazione del Codice del comportamento sui siti istituzionali ha raggiunto il buon valore del 73%.

È evidente, quindi, come le Amministrazioni abbiano mostrato una maggiore sensibilità con riguardo alla trasparenza dell'attività di "programmazione" della *performance*, attraverso la pubblicazione diffusa dei Piani, degli stessi Programmi e dei dati relativi alla premialità, adeguandosi, in tal modo, alle indicazioni della delibera CIVIT n. 105/2010. Minore attenzione è stata prestata, invece, all'esigenza di rendere trasparenti i dati attinenti all'attività già posta in essere dalle Amministrazioni, riferibili, soprattutto, alla loro *performance* organizzativa (emblematiche sono le basse percentuali sulla trasparenza della gestione dei servizi pubblici).

Apparentemente in contrasto con la suddetta tendenza è lo stato di attuazione degli obblighi di trasparenza dei dati relativi alla struttura e agli assetti organizzativi, ove emerge complessivamente un quadro più incoraggiante. Tuttavia, è anche vero che questi obblighi erano già in buona misura previsti in precedenti normative – come ad esempio il d.lgs. n. 82/2005 (Codice

dell'amministrazione digitale) – e che quindi le Amministrazioni hanno avuto più tempo per conformarsi a tali disposizioni.

Negativo appare, infine, lo stato di attuazione delle disposizioni in materia di integrità, che sembra rivelare una certa disattenzione delle Amministrazioni al collegamento tra una tale disciplina e la materia della trasparenza e una maggiore sensibilità, invece, ai profili più generali dell'etica pubblica, come per i codici di comportamento, per i quali può aver giocato la circostanza che le previsioni normative in questa materia sono da tempo presenti nell'ordinamento e molte Amministrazioni avevano elaborato simili codici già prima del 2009.

3.4. Criticità e punti di forza

Posto, pertanto, che il livello di coerenza con la delibera CIVIT n. 105/2010 risulta soddisfacente, giova evidenziare "come" o, in altri termini, "con quale livello di qualità" le amministrazioni hanno proceduto. Questa analisi consente di rilevare sia alcune criticità, sia alcuni punti di forza dei Programmi esaminati.

Le principali criticità sono riassumibili nei seguenti aspetti.

1. Con riferimento al processo di elaborazione del Programma:
    a. le Amministrazioni, in sede di prima elaborazione dei Programmi, si sono avvalse di un modello standard illustrato nelle Linee guida CIVIT, non sviluppandone, né calibrandone i contenuti sulle peculiarità delle proprie funzioni e della propria organizzazione.
    b. Nel processo di predisposizione dei Programmi, risulta limitata la partecipazione dei dipendenti dell'ente e non del tutto adeguata – o non adeguatamente esplicitata - quella dei dirigenti e degli *stakeholder*.
    c. Emerge, inoltre, un'impostazione centralistica che non tiene conto delle strutture periferiche degli enti, ove esistenti, e dei loro siti istituzionali.
2. Con riferimento ai contenuti:
    a. colpisce l'assenza, nella maggioranza dei casi, di collegamenti adeguati tra il Programma e il Piano della *performance*, posto che il primo documento dovrebbe riportare gli obiettivi del Piano riferibili alla

trasparenza, al fine di comunicarli e renderli comprensibili ai cittadini, in linea con le finalità generali di questo tipo di documento.

b. Dovrebbero essere poi maggiormente sviluppate le iniziative volte a favorire la cultura dell'integrità e i relativi strumenti di monitoraggio attraverso i quali è possibile analizzare le diverse aree di rischio anche in via preventiva. Questi ultimi, in particolare, rappresentano un fondamentale mezzo di "miglioramento continuo" insito nella struttura stessa a scorrimento triennale del Programma.

c. L'area più critica è quella relativa alla comunicazione dei dati inerenti alla funzione organizzativa e alla gestione dei servizi: le scadenze e le modalità di funzionamento dei procedimenti, la dimensione della qualità dei servizi, le Carte dei servizi, i servizi erogati e relativi costi, i tempi medi di pagamento. La bassa presenza di queste informazioni è chiaramente indice di una mancanza di sviluppo di tali funzioni, elemento la cui criticità è resa ancora più evidente dal fatto che in diverse Amministrazioni non è stata formulata la previsione di quando tali dati potranno essere disponibili.

Relativamente invece ai punti di forza, emergono i seguenti aspetti.

Risulta un buon grado di *compliance* riguardo alla pubblicazione di alcune categorie di dati quali: tassi di assenza e di maggior presenza; *curricula* e retribuzioni dei dirigenti; incarichi; caselle di posta.

È riscontrabile un ottimo livello di pubblicazione del Programma all'interno della sezione del sito istituzionale "Trasparenza valutazione e merito", circostanza che garantisce un immediato e agevole accesso al documento da parte degli utenti. Per favorire una più efficace comunicazione verso l'esterno, è previsto in modo diffuso l'inserimento sul sito istituzionale di un prospetto riepilogativo contenente le fasi di attuazione del Programma stesso.

Molte Amministrazioni hanno articolato il Programma seguendo la struttura proposta da CIVIT, sia per consentire la comparabilità dei contenuti dei Programmi,

sia per facilitare, più in generale, la lettura da parte dei cittadini e degli *stakeholder*. Molte PA si sono sforzate di elaborare iniziative di promozione della trasparenza (non esclusivamente riconducibili all'impiego di strumenti telematici), cercando di mostrare attenzione al coinvolgimento dei cittadini nella "vita interna" dell'amministrazione.

3.5. Aree di miglioramento

Premesso che la Commissione sta definendo opportune strategie che tengano conto sia di problemi "di sistema", sia delle esigenze peculiari di ciascun ente, che saranno oggetto di specifiche analisi e incontri, in questa sede vengono evidenziate soltanto alcune generali aree di miglioramento alla luce dell'analisi "macro" riportata nel presente documento.

In particolare, sono soprattutto sei le aree da evidenziare.

1. Le amministrazioni devono comprendere più a fondo lo stretto collegamento tra l'adozione del Programma e la generale disciplina della misurazione e valutazione della performance. In questo aspetto, del resto, risiede uno dei principali valori della trasparenza, intesa come continua "rendicontazione" verso l'esterno dell'azione amministrativa. A questo rispondono le esigenze di pubblicazione di una serie di dati, di organizzazione delle Giornate della trasparenza, di funzionamento della PEC, di facile accesso e comprensibilità dei siti istituzionali. La trasparenza, e quindi il Programma, deve funzionare come un ingranaggio fondamentale dell'intero sistema di controllo delle amministrazioni, a vantaggio dell'intera collettività e delle stesse amministrazioni.
2. Lo stesso collegamento deve avvenire con la funzione di organizzazione dell'ente. Questo è necessario soprattutto laddove tale funzione non abbia ancora raggiunto uno stadio evolutivo sufficiente per produrre i dati necessari per alimentare il ciclo della performance, i flussi di comunicazione previsti e, soprattutto, per innescare un processo di miglioramento continuo della qualità

dei servizi. La comunicazione sui servizi erogati e sui relativi costi, solo per citare un esempio, implica l'elaborazione di una mappa completa dei processi e una modalità per l'individuazione dei costi diretti e indiretti.

3. È necessario un maggiore coinvolgimento degli *stakeholder* – interni ed esterni – nella elaborazione del documento, che non può tradursi, pertanto, nella mera consultazione delle associazioni rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). A tal fine, la facilità di accesso e di lettura del sito istituzionale e la possibilità che, all'interno dello stesso, vengano garantite "finestre" di dialogo tra i cittadini e l'amministrazione rappresenterebbero già un buon punto di partenza per un'interazione maggiore con gli *stakeholder* di riferimento.
4. Deve essere prestata maggiore attenzione alla previsione di modalità di monitoraggio dell'attuazione dei Programmi, prevedendo una descrizione più dettagliata delle forme e degli strumenti di controllo.
5. Le amministrazioni devono porsi nella prospettiva di una progressiva standardizzazione della struttura della sezione "Trasparenza, valutazione e merito" dei propri siti istituzionali, a cui tende, del resto, la delibera CIVIT n. 105/2010 in tema di requisiti di forma e pubblicazione dei dati *on line*. In questo senso, il Programma costituisce uno strumento fondamentale, poiché potrebbe divenire l'occasione per la previsione di modifiche e interventi sui siti *web*, nella logica di un confronto e comparazione con altre amministrazioni similari.
6. Dovrà essere riposta, all'interno dei Programmi, un'attenzione particolare all'adozione di strumenti e iniziative in materia di integrità. Tra le finalità della disciplina della trasparenza emerge, del resto, quella della garanzia della legalità e dello sviluppo della cultura dell'integrità, secondo i moniti e le raccomandazioni provenienti da varie organizzazioni internazionali.

4. La trasparenza misurata dal punto di vista dell'utente

Quanto descritto finora stabilisce lo stato dell'arte monitorato da CIVIT con riferimento alle nuove esigenze di trasparenza fatte proprie dal quadro normativo, trasformato come descritto nel primo paragrafo.

I dati sul monitoraggio lasciano intendere come la prima fase di attenzione, riguardo la sfida della trasparenza, si stia traducendo principalmente in uno sforzo di pubblicazione di informazioni, attraverso i siti istituzionali delle PA. Questo è un primo esito prevedibile della necessità di innestare processi nuovi nel funzionamento delle amministrazioni oppure aggiungere qualità , data dall'informazione resa disponibile, a processi tipici della missione della singola istituzione.

Fermo restando che la disseminazione di processi di trasparenzae il loro governo e controllo devono rimanere obiettivi primari e costanti nel tempo per assicurarne il consolidamento, la visione di medio lungo periodo di questo asse di riforma amministrativa deve mettere a fuoco anche un aspetto ulteriore.

Questa valutazione sull'asse della riforma dedicata alla trasparenza parte, infatti, da un presupposto: la trasparenza è una qualità della democrazia se viene utilizzata e consente a un cittadino o a una organizzazione di scegliere, valutare, partecipare.

Questo significa che la prospettiva più ambiziosa non si limita a fissare *target* di trasparenza offerta, ma di trasparenza utilizzata. Il posizionamento dell'obiettivo sulla trasparenza utilizzata consente di affinare l'esercizio per muovere verso un'idea dinamica della trasparenza, più direttamente legata alle necessità degli utenti.

Tale approccio permetterebbe, peraltro, di "produrre" trasparenza in modo più efficiente, adottando una strategia di priorità che si misuri con risorse scarse mentre essere trasparenti può essere una attività costosa .Ad esempio, cosa è più importante rendere trasparente: gli stipendi di manager ospedalieri, i risultati del loro lavoro, oppure le modulistiche per accedere a talune prestazioni o, ancora, gli indici di qualità del servizio di un ospedale? Di certo tutte queste cose, ma in quale ordine?.

Oltretutto, centrare il fuoco sulla valutazione dell'impatto della trasparenza a partire dal suo concreto utilizzo da parte di famiglie e imprese permette di non duplicare attività già messe in opera da parte di altri soggetti (si veda ad esempio il lavoro di CIVIT) e, semmai, di beneficiare di quelle per concentrarsi su altre azioni a valore aggiunto.

Ultimo fattore di vantaggio di questo approccio è l'essere effettivamente trasversale agli specifici settori di politica pubblica o ai diversi settori amministrativi sui quali si svilupperà il resto del rapporto e, quindi, di essere una ricerca integrabile che non genera sovrapposizioni ridondanti.

Si tratta, in altri termini, di focalizzare l'attenzione e le risorse dei prossimi anni in una evoluzione di quello che si può chiamare "programma trasparenza" , da intendere come le molte azioni convergenti verso questo obiettivo, in modo da sviluppare alcune iniziative prioritarie per testare strumenti di valutazione da applicare a "casi di utilizzo" delle informazioni offerte in chiave di trasparenza.

Poiché la trasparenza è un principio organizzativo che dovrebbe pervadere ogni aspetto della vita e dell'organizzazione dei pubblici poteri, l'impostazione della ricerca dovrebbe essere necessariamente "selettiva". Questo significa classificare alcune forme di utilizzo dell'informazione e, poi, scegliere su quali concentrare l'attenzione per fissare dei misuratori e applicarli.

La gamma delle possibilità sulle quali applicare questa scelta è molto ampia, perché si va dalla trasparenza, che consente di avere le informazioni per accedere ad un servizio, a un passaggio ulteriore che consente di scegliere a quale servizio accedere o, a parità di servizio, a quale *provider* , ma anche all'accesso di informazioni che permettono di scegliere "in quale momento della vita" adottare scelte di spesa o di consumo e via dicendo.

Ciascuna di queste configurazioni vede, da un lato, una amministrazione (o un soggetto privato che opera per conto della PA) che organizza una funzione di trasparenza e, dall'altro, un soggetto che entra in relazione con essa.

Questa banale esemplificazione può articolarsi in tipologie più sofisticate a seconda del tipo di soggetto che utilizza l'informazione. Per questo si propone che nella ricerca si lavori a partire da quest'ultimo per poi arrivare al "fornitore di trasparenza".

Sul piano operativo, per verificare se e come l'informazione offerta dalla pubblica amministrazione sia effettivamente incorporata nei processi decisionali di famiglie e imprese e, quindi, per legare la trasparenza alle concrete esigenze degli utilizzatori, occorre misurare almeno quanto l'informazione sia tempestiva, standardizzata e dotata di contenuti effettivamente adeguati a quelle esigenze.

Inoltre, la scelta può essere fatta per eventi del ciclo di vita. Alcuni esempi.

«Sono una gestante, sono in grado di scegliere tra più strutture del territorio in cui partorire venendo messa a conoscenza del numero di cesarei che viene praticato rispetto alla media, del tipo di educazione all'allattamento, circa la possibilità di avere il neonato in camera ecc.».

Oppure, «sono un lavoratore/lavoratrice con solo pochi anni di carriera contributiva. Sono messo agevolmente in condizione di sapere quale sarà la mia (presunta, salvo drastiche rotture della carriera) prospettiva pensionistica e adottare scelte conseguenti su pensioni integrative o altre formule di risparmio?».

E ancora, «sono un'impresa di medie dimensioni che vuole aprire una nuova sede (oppure un neoimprenditore in un'area di piccoli comuni). Posso sapere quali sono i tempi i effettivi di rilascio delle autorizzazioni che devo eventualmente ottenere dallo Sportello unico per avviare l'attività di impresa e, in questo modo, scegliere tra una localizzazione oppure un'altra?».

Si tratta di esempi che, come è evidente, sono connessi a una funzione pubblica di servizio all'utenza.

Al momento, con riguardo al sistema delle imprese, esiste un ventaglio di informazioni statistiche che potrebbe, a seconda della concettualizzazione adottata, fornire una base per la costruzione di indicatori di trasparenza amministrativa e informativa. È il caso, ad esempio, di alcune rilevazioni di fonte *World Bank* (*Doing*

Business), relative al grado di complessità amministrativa e al grado di conoscenza con il quale le imprese devono confrontarsi in particolari momenti della propria vita, come la nascita o la crescita dimensionale.

Sempre con riferimento a imprese e famiglie, un ulteriore contributo di base alla costruzione di indicatori di contesto può essere fornito da alcune recenti indagini congiunturali ISTAT, rivolte in particolare a valutare, dal punto di vista degli utenti, l'utilizzo e l'efficacia dei servizi *online* della Pubblica Amministrazione (*e-government*). È possibile anche selezionare casi di trasparenza su informazioni di contesto che permettano non solo di agire in difesa/promozione della sfera individuale di un singolo, ma di partecipare alla formazione di decisioni pubbliche, alla stregua di quanto accade per la partecipazione nei processi di adozione degli strumenti urbanistici.

SEZIONE II

Parte Speciale

WELFARE

2.1. SANITÀ

Abstract

Obiettivo del primo documento Cnel sulla qualità e l'impatto sociale dei servizi sanitari in Italia è la messa a fuoco per sommi capi dei livelli qualitativi dei servizi sanitari dal punto di vista dell'impatto sociale, analizzati attraverso gli indicatori - di spesa, *output, outcome*, qualità percepita, soddisfazione e costi/benefici - disponibili a livello internazionale, nazionale e locale.

Da un punto di vista metodologico si è partiti dall'assunto che la qualità è un concetto multiforme e pluridimensionale, che comprende aspetti strutturali, aspetti procedurali ed aspetti soggettivi.

Le ipotesi di lavoro poste alla base della selezione e presentazione degli indicatori sono state quindi le seguenti:

- dal punto di vista strategico-politico, si sono utilizzati indicatori di valutazione della realizzazione degli obiettivi universali di prevenzione, cura e riabilitazione e i principi di appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, sono stati selezionati indicatori di valutazione della qualità dell'*output* e dell'*outcome*, della sostenibilità economica e dell'equilibrio costi/benefici;
- dal punto di vista del *benchmark* territoriale, si è puntato ad indicatori che permettono un confronto tra Italia ed altri paesi e tra le diverse regioni italiane.

Dalla analisi condotta escono confermate a livello generale alcune ipotesi, che possono essere riassunte come segue:

- la sanità italiana presenta una *performance* che in termini generali è di buon livello, come emerge sia dai dati statistici ufficiali che dalle indagini di rilevazione sugli utenti ed i cittadini, la cui percezione della qualità dei servizi sanitari è mediamente molto positiva (figura 1);
- mediamente alto è il livello qualitativo nei presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica), nella maggior parte degli ospedali e nelle aree settentrionali del paese, sia sulla base degli indicatori oggettivi che di quelli relativi alla percezione sociale;

- mediamente medio-basso è, invece, il livello qualitativo della sanità dei nuovi servizi territoriali (distretto, Adi, cure palliative, in generale servizi per le cronicità e la continuità assistenziale);
- criticità più o meno serie sussistono in diversi comparti del sud del paese, nella capitale, e nella area della non autosufficienza;
- particolarmente problematica dal punto di vista degli utenti è la situazione relativa ad alcuni principi fondamentali della sanità pubblica, quali l'equità (liste di attesa, informazione, disparità tra regioni per prestazioni e dotazioni infrastrutturali), gli sprechi (duplicazioni, sottoutilizzazione delle strutture, iperprescrizione, ricoveri impropri, ecc.), umanizzazione (centralità del paziente e delle famiglie, comunicazione empatica, tempi e modi delle cure, ecc.), ed *outcome* (prevenzione, esiti, mortalità evitabile, qualità della vita).

Da un punto di vita qualitativo, l'analisi condotta mette in risalto l'importanza di due aspetti in maniera particolare. Il primo riguarda la relazione non scontata tra spesa sanitaria e *performance* dei servizi: i dati segnalano un rapporto non sempre lineare tra investimento economico e risultati raggiunti (tab. 9), ed anche spesso un peggioramento della qualità percepita (figura 9) e dei processi di attrazione dei pazienti da altre regioni (figura 10), a seguito degli interventi realizzati, ad esempio laddove si è avviato il processo che va sotto il nome di Piano di rientro.

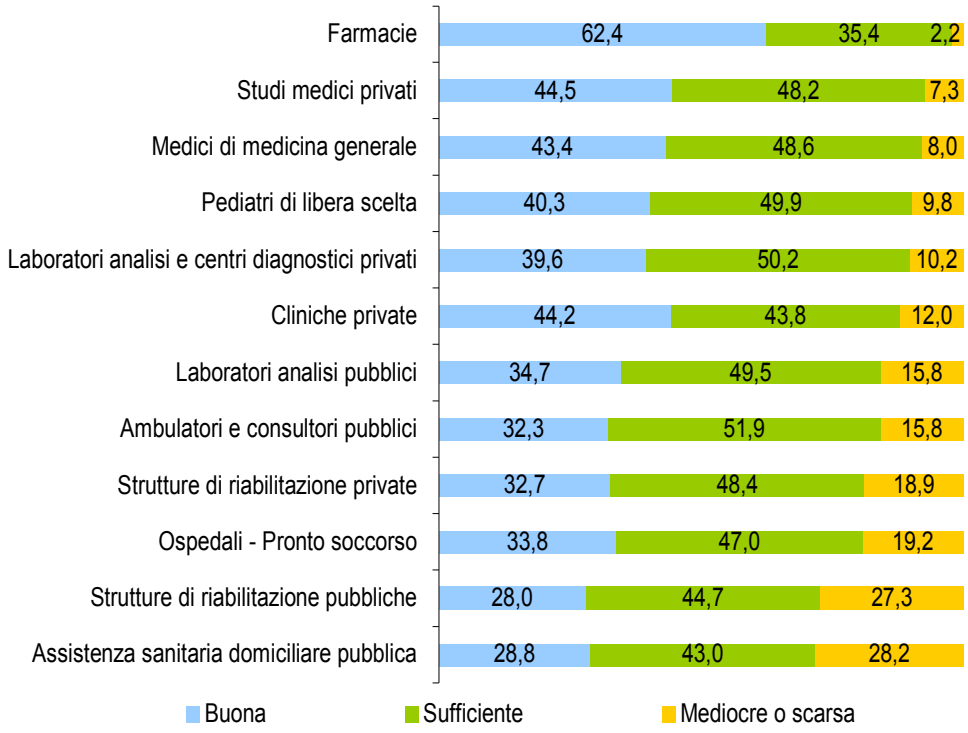
Il secondo aspetto riguarda il tema della appropriatezza, che si rivela, alla luce dei dati analizzati, centrale per la qualità dei servizi sanitari prestati (tav. 2 e figura 19).

Recenti programmi avviati dall'autorità centrale, ed in particolare il programma Proqual ed il Piano Esiti, dovrebbero pertanto concentrare l'attenzione soprattutto sui due aspetti indicati. Il programma Proqual, a cura del Ministero della Salute, è finalizzato alla promozione della qualità e della *clinical governance* secondo una articolazione di obiettivi che, accanto ai diritti fondamentali dei cittadini rispetto alla salute (informazione, partecipazione, sicurezza), considera proprio l'appropriatezza, la valutazione degli investimenti e le buone pratiche come obiettivi prioritari. Il Piano Esiti, a cura della Agenas, intende lavorare affinchè ai dati comunemente

disponibili per la valutazione delle prestazioni possano essere affiancati, ed anche messi a disposizione, quelli sugli esiti delle cure a distanza di tempo e rispetto alla qualità complessiva della vita dei pazienti trattati.

Infine, particolare importanza riveste, nell'ambito della valutazione delle *performance* sanitarie, la questione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). L'intera storia normativa dei LEA, sin dalla loro prima introduzione, con l'art. 2 del dl 502, rimanda a due esigenze strettamente collegate al lavoro qui svolto, e cioè alla necessità della misurazione dell'assistenza erogata attraverso indicatori, ed alla inscindibilità della essenzialità dalla appropriatezza, intesa come corretto utilizzo. Cui si aggiungono ulteriormente l'obiettivo della individuazione progressiva di standard di riferimento condivisi, relativi a tempi di attesa, tecnologie, livelli formativi del personale, efficienza ed efficacia, e l'obiettivo della massimizzazione del rapporto risorse-prestazioni, e dunque della individuazione di modalità ottimali di raccordo tra prestazioni erogate e risorse disponibili.

Fig. 1 - Qualità complessiva percepita dei servizi sanitari pubblici e privati disponibili sul territorio *(val. %)*



Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

1. La qualità della sanità italiana nel confronto internazionale

Nel confronto internazionale, la sanità italiana presenta risultati abbastanza lusinghieri, sia dal punto di vista della salute dei cittadini che da quello della utilizzazione delle risorse e della organizzazione dei servizi.

Il riferimento principale da questo punto di vista è quello della analisi di confronto sui risultati dei servizi sanitari dei differenti paesi condotta in vari anni dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), secondo la quale l'Italia risulta seconda al mondo per *performance* globale, terza per *performance* sanitaria, sesta per stato di salute della popolazione.

In effetti la speranza di vita alla nascita ci vede secondi solo al Giappone ed alla Svizzera (vedi tab. 1).

La spesa sanitaria pro-capite, a parità di potere d'acquisto, è vicina alla media europea, anche se al di sotto di quella della maggior parte dei più avanzati paesi dell'area industrializzata (tab. 2).

Da sottolineare il fatto che alla spesa pubblica si aggiunge una quota considerevole di spesa privata sostenuta dalle famiglie e dai cittadini di tasca propria (*out of pocket),* pari in Italia quasi al 20% del totale, valore questo superiore a quello dei principali paesi del nucleo storico dell'Europa (tab. 3).

Tab. 1 - Speranza di vita alla nascita, **confronti internazionali, 2000-2009** *(val. in anni)*

	2000	2005	2009
Australia	79,3	80,9	81,6
Austria	78,2	79,4	80,4
Belgium	77,8	79,0	80,0
Canada	79,0	80,1	..
Chile	76,8	77,9	78,2
Czech Republic	75,1	76,0	77,3
Denmark	76,8	78,2	79,0
Estonia	70,6	72,7	75,0
Finland	77,7	79,1	80,0
France	79,0	80,3	81,0
Germany	78,2	79,4	80,3
Greece	78,0	79,2	80,3
Hungary	71,7	72,8	74,0
Iceland	80,1	81,2	81,5
Ireland	76,6	79,4	80,0
Israel	78,8	80,2	81,6
Italy	79,8	80,8	-
Japan	81,2	82,0	83,0
Korea	76,0	78,5	80,3
Luxembourg	78,0	79,5	80,7
Mexico	73,9	74,6	75,3
Netherlands	78,0	79,4	80,6
New Zealand	78,3	79,8	80,8
Norway	78,8	80,3	81,0
Poland	73,8	75,1	75,8
Portugal	76,7	78,1	79,5
Slovak Republic	73,3	74,0	75,0
Slovenia	75,5	77,7	79,0
Spain	79,4	80,3	81,8
Sweden	79,7	80,6	81,4
Switzerland	79,9	81,3	82,3
Turkey	71,0	73,0	73,8
United Kingdom	77,9	79,2	80,4
United States	76,7	77,4	78,2

Fonte: OECD Health Data 2011

Tab. 2 - La spesa pro-capite per la salute, confronti internazionali, anni 2000-2005-2009 *(val. pro capite, US$ a parità del potere d'acquisto)*

	2000	2005	2009	var. % reale 2000-2009
Australia	2.266	2.980	-	-
Austria	2.862	3.472	4.289	21,5
Belgium	2.245	3.231	3.946	42,6
Canada	2.519	3.442	4.363	38,6
Chile	615	843	1.186	58,1
Czech Republic	981	1.475	2.108	64,9
Denmark	2.508	3.245	4.348	34,3
Estonia	522	831	1.393	91,7
Finland	1.853	2.589	3.226	42,5
France	2.553	3.306	3.978	22,0
Germany	2.669	3.364	4.218	19,2
Greece	1.451	2.352	-	-
Hungary	853	1.411	1.511	28,6
Iceland	2.740	3.304	3.538	***15,5***
Ireland	1.768	2.959	3.781	70,7
Israel	1.766	1.829	2.165	14,5
Italy	**2.064**	**2.516**	**3.137**	**14,9**
Japan	1.974	2.491	-	-
Korea	771	1.291	1.879	110,5
Luxembourg	3.268	4.152	4.808	6,5
Mexico	508	731	918	31,7
Netherlands	2.340	3.450	4.914	63,7
New Zealand	1.607	2.197	2.983	52,6
Norway	3.043	4.301	5.352	23,5
Poland	583	857	1.394	88,8
Portugal	1.654	2.212	-	-
Slovak Republic	604	1.139	2.084	153,6
Slovenia	1.453	1.974	2.579	
Spain	1.537	2.269	3.067	42,0
Sweden	2.286	2.963	3.722	35,2
Switzerland	3.221	4.015	5.144	19,3
Turkey	433	591	-	-
United Kingdom	1.828	2.735	3.487	53,1
United States	4.793	6.700	7.960	34,3

Fonte: OECD Health Data 2011

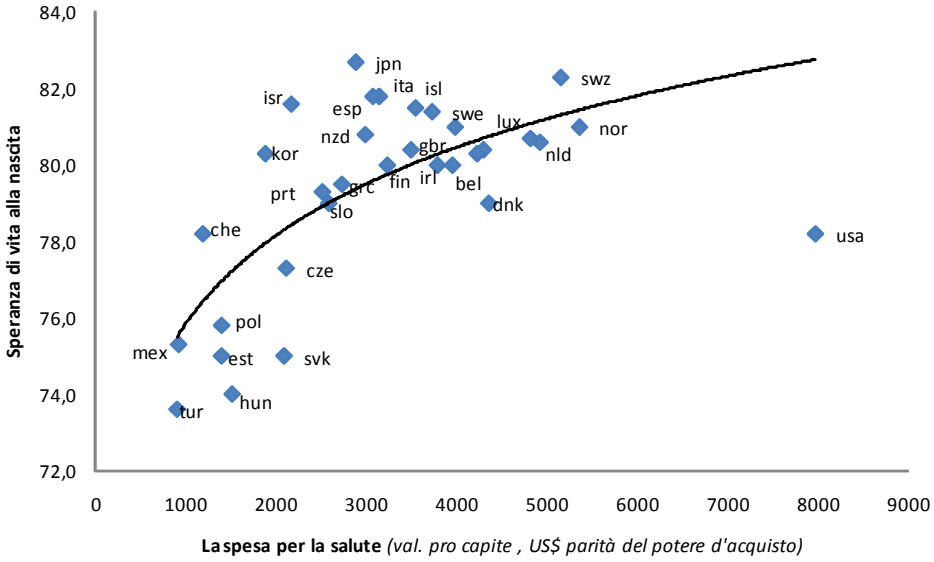
Tab. 3 - Spesa per la salute *out of pocket* - Confronti internazionali, anni 2007-2008-2009 *(val.% sul totale spesa per la salute)*

	2007	2008	2009
Australia	18,0	18,2	-
Austria	15,4	-	-
Belgium	20,6	20,1	20,0
Canada	14,7	14,6	14,6
Chile	36,6	36,5	34,0
Czech Republic	13,2	15,7	14,4
Denmark	13,9	13,5	13,2
Estonia	21,9	19,7	20,3
Finland	19,3	19,1	19,0
France	7,0	7,4	7,3
Germany	13,6	13,3	13,1
Greece	-	-	-
Hungary	24,3	23,8	23,7
Iceland	16,0	16,0	16,6
Ireland	13,9	14,4	12,3
Israel	29,9	28,3	28,8
Italy	20,1	19,7	19,7
Japan	16,1	15,8	-
Korea	34,7	34,2	32,4
Luxembourg	12,2	12,4	11,6
Mexico	50,9	49,3	47,8
Netherlands	-	-	-
New Zealand	14,3	14,0	13,4
Norway	15,0	14,9	15,1
Poland	24,2	22,4	22,2
Portugal	26,4	27,2	-
Slovak Republic	26,2	25,2	25,6
Slovenia	13,3	12,5	12,9
Spain	20,8	20,6	20,1
Sweden	16,5	16,4	16,7
Switzerland	30,7	30,5	30,5
Turkey	21,8	-	-
United Kingdom	11,9	11,2	10,5
United States	12,9	12,7	12,3

Fonte: OECD Health Data 2011

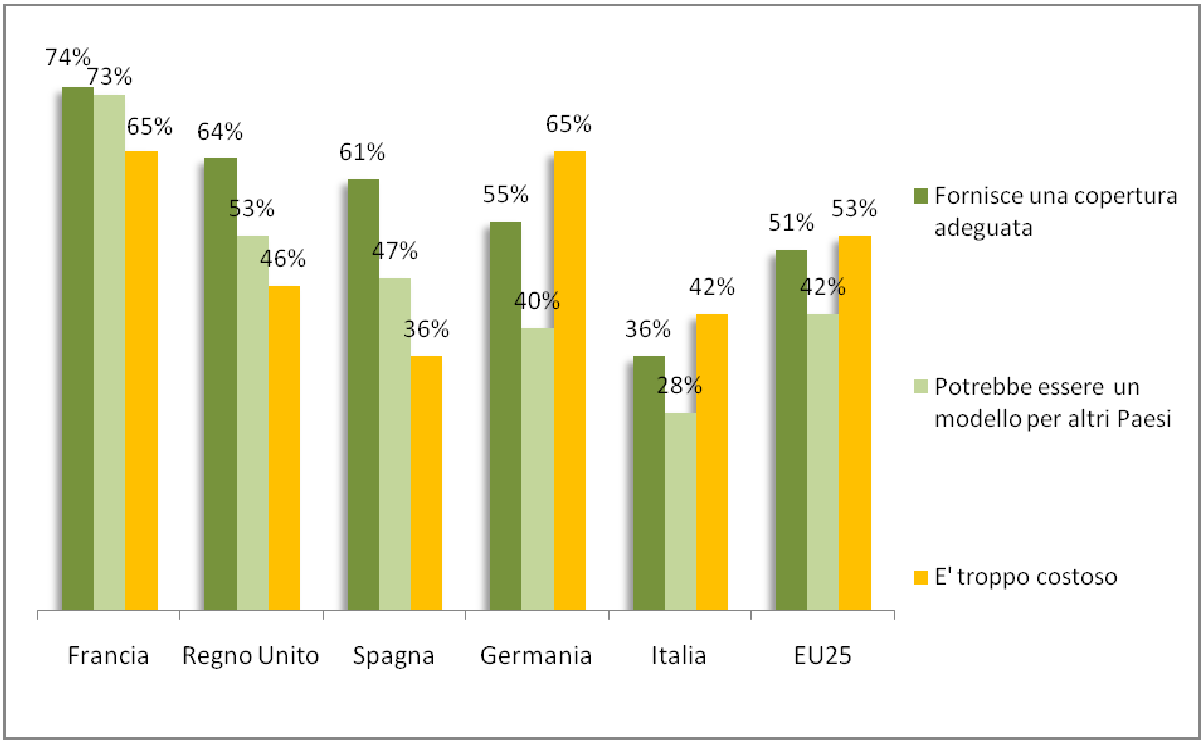
In generale, nel confronto internazionale l'Italia presenta un buon livello di *performance* per quanto riguarda il rapporto "spesa pubblica – stato di salute della popolazione" (figura 2), che risulta ancor più rimarchevole se si considera la debolezza di altri comparti dell'intervento pubblico italiano, soprattutto in termini di spesa dedicata (si pensi alla spesa sociale, a quella per la ricerca, ecc.), ma anche di qualità percepita, come emerge ad esempio dalle rilevazioni di Eurobarometro sull'insieme dei servizi di welfare (figura 3).

Fig. 2 - Relazione tra spesa della salute e speranza di vita alla nascita nei paesi OECD- Anno 2009



Fonte: dati Oecd, 2009

Fig. 3 - Opinioni a proposito del welfare nel proprio paese (val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Eurobarometro, 2011

Meno positivi sono i risultati relativamente ad altre dimensioni della qualità sanitaria, come la stessa OMS rileva attraverso alcuni specifici indicatori, quali l'equità, di cui si dirà al cap. 3, o la risposta alle aspettative dei cittadini (vedi tavola 1).

Tav. 1 - Le *performance* dell'Italia a livello mondiale

	Rendimento globale*		Livello di risposta**
1	Francia	1	Usa
2	Italia	2	Svizzera
3	San Marino	3	Lussemburgo
4	Andorra	4	Danimarca
5	Malta	5	Germania
6	Singapore	6	Giappone
7	Spagna	7	Norvegia
8	Oman	8	Canada
9	Austria	9	Olanda
10	Giappone	10	Svezia
11	Norvegia	11	Cipro
12	Portogallo	12	Australia
13	Monaco	12	Austria
37	Usa	22	Italia

(*) Riunisce l'insieme degli indicatori utilizzati dall'Oms

(**) Indice rivolto a sondare la capacità del sistema di rispondere alle aspettative dei cittadini secondo: a) il rispetto delle persone; b) l'orientamento al paziente

Fonte: Organizzazione mondiale della sanità (Oms) 2000

2. *La qualità della sanità italiana a livello regionale*

L'osservazione dei dati di *performance* a livello regionale permette di rilevare notevoli eterogeneità, con livelli qualitativi molto elevati in alcune aree geografiche e comparti, e livelli medio-bassi o bassi in altre.

Per quanto riguarda lo stato di salute, la speranza di vita alla nascita presenta differenze marcate tra diversi comparti territoriali (ad es. 79,3 anni per gli uomini del centro e del nord-est e 78,3 per gli altri) (tab. 4).

Anche la spesa sanitaria pro-capite oscilla notevolmente tra le regioni, dai 2.362 euro di Bolzano ed i 1.712 della Sicilia (nel 2008) (figura 4).

Se si considera che anche la spesa privata delle famiglie presenta differenze rimarchevoli tra le diverse regioni (figura 5), si può avere un'idea di quali distanze nella disponibilità di risorse si rilevino sul territorio nazionale, con particolare disagio per quelle regioni nelle quali sia la spesa pubblica che quella privata *out of pocket* sono al di sotto della media.

I dati Istat e del Ministero della Salute, relativi a vari aspetti di *performance* sanitaria regionale, rielaborati in forma sintetica, confermano ulteriormente il quadro di forte eterogeneità tra regioni, sia dal punto di vista delle condizioni di salute che da quello delle caratteristiche dell'offerta (tav. 1).

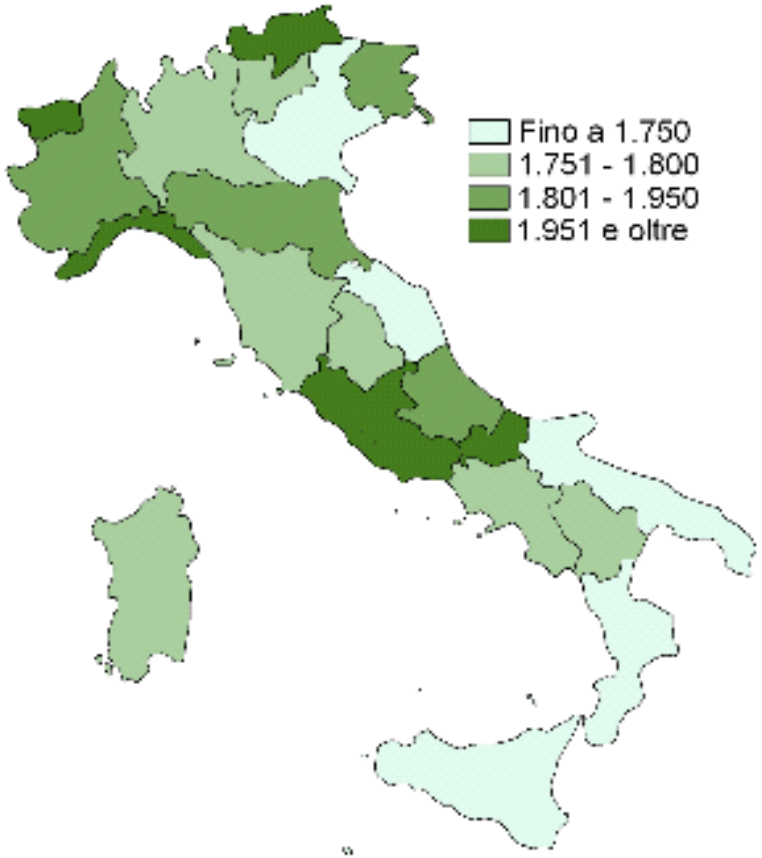
Volendo entrare nel merito di alcune delle differenze più importanti tra le sanità regionali, si può fare riferimento innanzitutto alle disparità dell'offerta strutturale. Ad esempio, nel campo dell'oncologia, il numero dei posti letto per abitante varia dai 7,7, della Sardegna all'1,2 della Campania, secondo le rilevazioni recentemente condotte dall'AIOM (Associazione Oncologia Medica).

Tab. 4 - Speranza di vita alla nascita per sesso e regione - Anni 2001 e 2009 (a) (in anni)

Regioni Ripartizioni geografiche	2001			2009			Differenze 2001-2009	
	Maschi	Femmine	Differenza Femmine-Maschi	Maschi	Femmine	Differenza Femmine-Maschi	Maschi	Femmine
Piemonte (b)	76,8	82,6	5,9	78,5	83,8	5,3	1,7	1,1
Valle d'Aosta (b)	76,8	82,6	5,9	78,5	83,8	5,3	1,7	1,1
Lombardia	76,6	83,0	6,4	79,1	84,4	5,3	2,5	1,4
Liguria	76,8	82,7	5,8	78,4	83,9	5,5	1,5	1,2
Trentino-Alto Adige	77,2	84,2	7,1	79,6	85,3	5,7	2,4	1,1
Veneto	77,3	83,6	6,3	79,3	84,9	5,6	2,0	1,3
Friuli-Venezia Giulia	76,5	83,0	6,5	78,7	84,3	5,5	2,2	1,3
Emilia-Romagna	77,4	83,3	5,9	79,3	84,3	5,0	1,8	1,0
Toscana	77,7	83,5	5,8	79,6	84,5	4,9	1,9	1,0
Umbria	77,7	83,3	5,6	79,6	84,8	5,2	1,9	1,5
Marche	78,4	83,9	5,5	79,8	85,2	5,4	1,5	1,3
Lazio	76,8	82,5	5,7	78,8	83,9	5,0	2,1	1,4
Abruzzo (b)	77,4	83,5	6,1	78,8	84,3	5,5	1,3	0,7
Molise (b)	77,4	83,5	6,1	78,8	84,3	5,5	1,3	0,7
Campania	75,7	81,1	5,4	77,5	82,8	5,3	1,8	1,7
Puglia	77,5	82,5	5,1	79,2	84,0	4,8	1,7	1,4
Basilicata	77,0	82,5	5,5	78,8	84,5	5,7	1,8	2,0
Calabria	77,5	82,3	4,8	78,8	84,0	5,2	1,3	1,7
Sicilia	76,8	81,4	4,6	78,2	83,0	4,8	1,4	1,6
Sardegna	76,6	83,1	6,5	78,3	84,5	6,2	1,7	1,4
Nord-ovest	76,7	82,9	6,2	78,8	84,2	5,3	2,1	1,3
Nord-est	77,3	83,5	6,2	79,3	84,6	5,4	2,0	1,1
Centro	77,4	83,1	5,7	79,3	84,3	5,1	1,9	1,2
Mezzogiorno	76,8	82,0	5,3	78,3	83,5	5,2	1,6	1,5
Italia	77,0	82,8	5,8	78,9	84,1	5,2	1,9	1,3

(a) Il dato del 2009 è stimato. (b) Piemonte e Valle d'Aosta insieme; Abruzzo e Molise insieme. Fonte: Istat, 2010

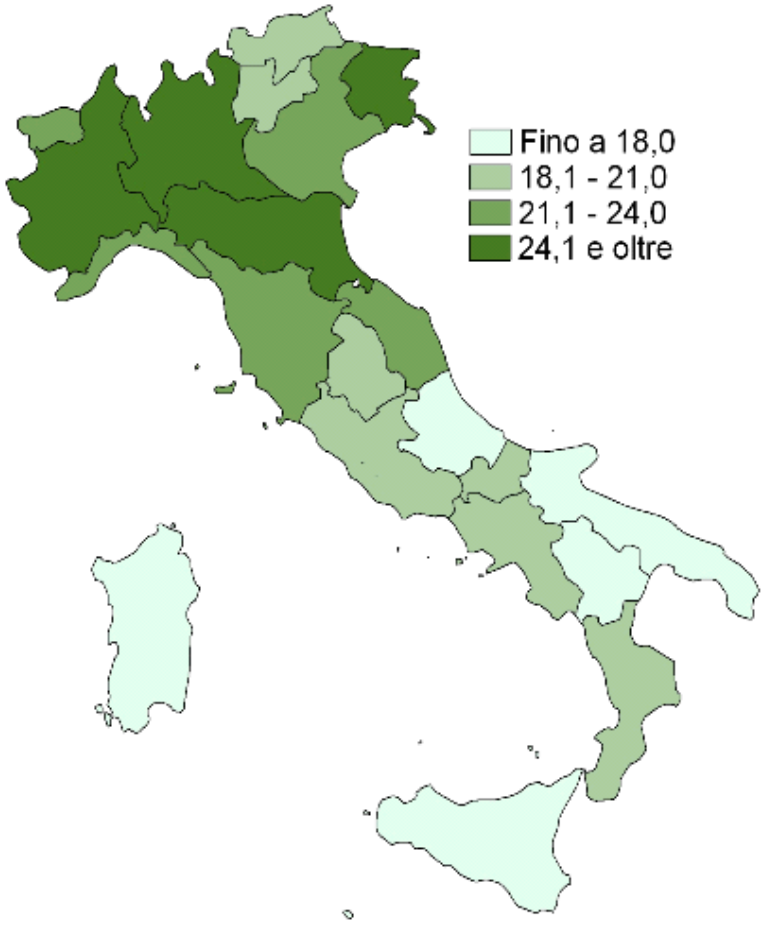
Fig. 4- Spesa sanitaria pubblica corrente per regione - Anno 2008 (euro per abitante)



Regioni	2008
Piemonte	1.827
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	2.047
Lombardia	1.752
Liguria	1.998
Bolzano/Bozen	*2.362*
Trento	*1.775*
Veneto	1.705
Friuli-Venezia Giulia	1.934
Emilia-Romagna	1.807
Toscana	1.796
Umbria	1.755
Marche	1.691
Lazio	2.010
Abruzzo	1.809
Molise	2.051
Campania	1.766
Puglia	1.730
Basilicata	1.760
Calabria	1.741
Sicilia	1.712
Sardegna	1.799
Italia	1.800

Fonte: Istat, 2008

Fig. 5 - Spesa sanitaria delle famiglie per regione - Anno 2007 (val. % sul totale spesa sanitaria totale)



Paesi	2007
Piemonte	26,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	23,4
Lombardia	25,7
Liguria	21,3
Bolzano/Bozen	*18,7*
Trento	20,7
Veneto	24,0
Friuli-Venezia Giulia	27,2
Emilia-Romagna	26,2
Toscana	23,5
Umbria	20,3
Marche	21,6
Lazio	20,6
Abruzzo	17,5
Molise	19,5
Campania	18,2
Puglia	18,0
Basilicata	14,7
Calabria	18,4
Sicilia	17,0
Sardegna	17,2
Italia	22,0

Fonte: Istat, 2007

Tav. 1 - *Performance* sanitarie a livello regionale (anni vari dal 2006 al 2010)

	Indice di:						
	Stato di salute 2010 (1)	Assenza di cronicità (2)	Attrazione (3)	Soddisfazione dei cittadini (4)	Offerta per disabilità e cronicità (5)	Necessità di prevenzione (6)	Modernizzazione (7)
Piemonte	99,3	100,3	119,4	122,3	118,1	125,3	112,8
Valle d'Aosta	103,5	103,8	108,1	120,8	56,6	151,0	168,6
Lombardia	101,6	101,5	131,6	123,6	142,9	110,0	85,3
Liguria	100,0	98,9	116,0	109,8	84,2	131,2	123,4
Trentino Alto Adige	114,4	110,5	121,5	152,3	152,8	77,0	75,1
Veneto	102,5	102,7	159,1	133,2	144,4	87,0	112,5
Friuli Venezia Giulia	98,7	100,2	134,5	126,6	125,6	129,8	86,6
Emilia Romagna	100,1	98,7	109,1	135,6	129,1	104,7	95,3
Toscana	102,7	100,0	95,2	104,7	102,0	101,1	107,3
Umbria	96,9	95,2	86,9	98,0	92,8	80,8	120,2
Marche	97,9	99,3	101,7	111,6	76,7	83,6	98,5
Lazio	99,6	99,3	132,5	80,1	82,8	106,3	99,7
Abruzzo	96,0	97,9	88,9	86,3	86,8	82,6	112,1
Molise	95,6	95,8	150,7	73,1	98,3	53,8	183,2
Campania	101,1	101,4	54,5	73,7	70,3	106,4	99,2
Puglia	100,6	99,0	84,1	66,9	71,0	76,5	81,4
Basilicata	92,6	94,5	69,2	83,2	62,8	72,0	104,3
Calabria	90,8	93,4	58,3	65,6	71,3	80,1	117,3
Sicilia	99,7	100,7	63,5	52,6	82,9	86,7	104,0
Sardegna	91,1	93,8	107,9	74,1	69,0	93,4	83,8
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Dati al 2010. Persone che forniscono una valutazione buona del proprio stato di salute.
(2) Dati al 2010. Persone che non hanno malattie croniche e si dichiarano in buona salute.

(3) Dati al 2009. Indice costruito in base all'indicatore di mobilità tra regioni e l'indicatore di degenze media standardizzata per case mix (il case mix è un indice comparativo di performance che mette a confronto l'efficienza operativa delle strutture della regione in relazione ai casi di ricovero rispetto a quella osservata a livello nazionale)
(4) Dati 2009. Indice costruito in base ai seguenti indicatori: comodità di orario delle ASL dichiarata, attese non oltre i 20 minuti presso le ASL, soddisfazione per i servizi ospedalieri di assistenza medica, infermieristica e di igiene.
(5) Dati al 2006 per le strutture per disabili residenziali e semiresidenziali e posti nelle strutture per disabili. Dati al 2004 per spesa assistenziale.
(6) Dati al 2002. Tassi di mortalità evitabile attraverso la prevenzione primaria, la diagnosi precoce ed un'adeguata assistenza sanitaria.
(7) Dati al 2006. Ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati prenotazione, unità mobile di rianimazione, servizio trasporto dialisi.

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Analoghe differenze di offerta strutturale sono riscontrabili in quasi tutti i settori, come emerge anche da alcuni calcoli sulla efficienza tecnica complessiva recentemente prodotti (figura 6).

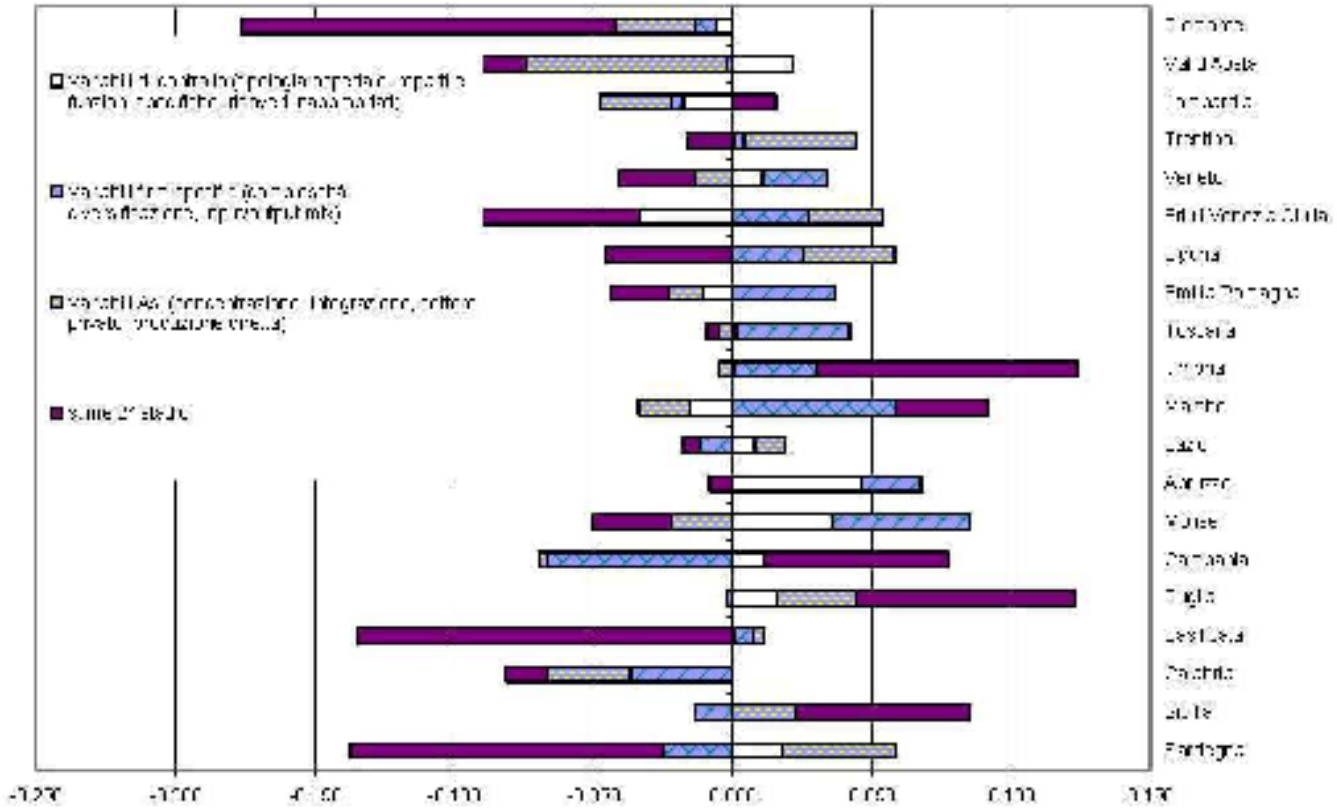
Un indicatore sintetico indiretto, ma molto efficace, di questa disparità è dato dai valori della mobilità sanitaria dei ricoveri ospedalieri, frutto secondo una ricerca recente:

- nell'8,8% dei casi di fattori inevitabili, come la assenza di particolari prestazioni nella regione di residenza, una fisiologica mobilità transfrontaliera e cause contingenti (come gli eventi patologici durante un soggiorno in un'altra regione);
- ma nel 91,2% dei casi di fattori che sarebbero evitabili, come la esigenza di livelli qualitativi migliori di quelli presenti in loco (strutture, medici, rapporti umani, 66,2%), condizionamenti pratico-logistici (conoscenze, facilità di accesso, familiari sul posto, 30,9%) e ritardi e tempi di attesa (26,2%).

Ne risulta un quadro di squilibrio nella utilizzazione delle strutture ospedaliere (tab. 6), che sintetizza le disparità di offerta con particolare chiarezza.

Molte delle ulteriori indagini, benché poche, condotte in epoca recente sulle disparità regionali in sanità confermano quanto detto. Innanzitutto i dati dell'Istat (tab. 7) sulla soddisfazione per l'assistenza durante il ricovero.

Fig. 6 – Divari tra regioni nell'efficienza tecnica complessiva



Fonte: elaborazione Banca d'Italia su dati di fonte varia

Tab. 6 - Mobilità ospedaliera interregionale (ricoveri per acuti in regime ordinario - anni 2001-2009) (val. % sul totale dimessi)

	2001		2005		2009	
	Attiva	Passiva	Attiva	Passiva	Attiva	Passiva
Piemonte	7,1	8,0	6,2	8,4	5,7	6,9
Valle d'Aosta	10,0	20,2	10,6	22,2	10,5	21,9
Lombardia	9,2	3,8	8,8	3,9	8,5	3,6
Bolzano/Bozen	10,8	4,1	7,3	4,6	6,9	4,5
Trento	10,8	14,5	9,5	17,8	8,8	16,4
Veneto	8,7	4,5	8,2	5,3	8,1	5,7
Friuli-Venezia Giulia	9,2	6,5	8,4	6,3	8,3	6,3
Liguria	12,3	9,8	11,2	11,2	10,3	12,2
Emilia-Romagna	12,6	6,1	12,8	6,3	13,6	5,8
Toscana	10,8	5,1	9,9	5,9	10,2	5,9
Umbria	16,2	10,4	14,1	11,4	14,3	11,2
Marche	9,6	9,1	9,0	10,9	9,8	11,2
Lazio	9,6	6,4	8,6	6,6	8,7	6,5
Abruzzo	10,2	9,8	13,0	10,2	11,1	15,7
Molise	21,8	19,8	24,2	20,6	26,8	20,3
Campania	2,6	8,1	2,3	7,6	2,3	7,6
Puglia	4,8	5,8	3,8	7,7	3,8	7,1
Basilicata	9,9	23,8	12,3	24,0	14,3	23,0
Calabria	3,9	13,0	3,3	14,7	3,0	17,3
Sicilia	1,6	6,4	1,7	6,1	1,8	6,3
Sardegna	1,9	4,8	1,8	4,2	0,0	5,2
Italia	7,7	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3

Fonte: Ministero della Salute, 2010

Tab. 7 - Persone molto o abbastanza soddisfatte dell'assistenza medica ricevuta durante il ricovero - Anni 2005-2009 (per 100 persone della stessa zona con almeno un ricovero)

	2005				2009			
	Assistenza medica	Assistenza infermieristica	Vitto	Servizi igienici	Assistenza medica	Assistenza infermieristica	Vitto	Servizi igienici
Piemonte	97,5	96,2	68,1	89,1	91,6	91,3	75,1	85,5
Valle d'Aosta	92,4	96,9	78,8	93,4	86,8	94,0	68,6	86,0
Lombardia	90,3	89,1	73,1	80,2	91,1	88,4	78,5	82,9
Trentino-Alto Adige	91,1	93,2	80,0	85,3	95,8	98,2	85,9	94,1
Bolzano/Bozen	87,6	89,7	84,3	81,4	100,0	98,3	93,1	98,3
Trento	*95,2*	*97,4*	*75,0*	*90,0*	*93,2*	*98,1*	*81,4*	*91,5*
Veneto	91,6	92,6	83,7	86,3	90,7	94,7	73,4	93,5
Friuli-Venezia Giulia	84,1	81,0	69,4	84,7	87,4	88,2	58,3	85,7
Liguria	95,4	93,9	78,4	89,9	87,9	90,9	71,8	85,4
Emilia-Romagna	89,4	93,7	82,3	88,7	91,4	91,1	63,2	83,3
Toscana	86,2	87,7	64,0	79,2	81,8	87,2	63,0	78,9
Umbria	83,5	87,7	80,5	81,5	76,9	83,5	59,1	83,6
Marche	90,9	89,4	74,4	90,7	89,9	87,9	66,3	91,4
Lazio	88,1	86,9	63,9	69,7	86,8	90,2	55,3	71,5
Abruzzo	91,8	82,4	75,8	74,9	86,9	82,8	57,2	76,5
Molise	78,9	77,2	68,9	69,1	91,6	90,3	66,9	73,6
Campania	86,3	71,7	60,0	56,0	91,0	88,1	65,8	64,8
Puglia	80,5	76,2	58,6	69,9	85,2	82,1	55,7	67,7
Basilicata	96,5	92,5	89,7	93,1	73,2	80,7	81,8	75,0
Calabria	80,4	80,2	65,3	65,4	91,7	85,6	71,5	74,4
Sicilia	90,3	88,6	63,2	65,4	83,1	82,5	65,8	66,4
Sardegna	85,9	85,2	71,9	71,0	91,8	88,0	84,7	88,5
Nord-ovest	92,8	91,6	72,3	83,7	90,9	89,4	76,8	83,9
Nord-est	90,0	91,9	81,5	87,0	91,0	92,8	68,7	88,6
Centro	87,6	87,5	66,5	75,7	84,8	88,4	59,3	77,3
Mezzogiorno	85,8	80,9	64,3	66,7	87,1	84,7	65,8	70,1
Italia	88,7	86,9	70,1	76,7	88,3	88,0	67,9	78,3

Fonte: Istat, 2005 e 2009

Anche da recenti studi di impianto più qualitativo, come ad esempio lo studio commissionato al Censis dal Ministero della Salute nell'ambito del programma CCM, risultano vari elementi di sicuro interesse rispetto alle diverse *performance* della sanità italiana a livello regionale, come ad esempio:

- le disfunzioni segnalate dagli utenti del Servizio sanitario per area territoriale in termini complessivi (dal 4,4% del nord-ovest al 26,5% di sud e isole, figura 7);
- il dettaglio degli aspetti problematici segnalati per area territoriale, con differenze marcate soprattutto per le liste di attesa e per l'umanizzazione (tab. 8);
- il livello di soddisfazione per vari aspetti della degenza ospedaliera (figura 8).

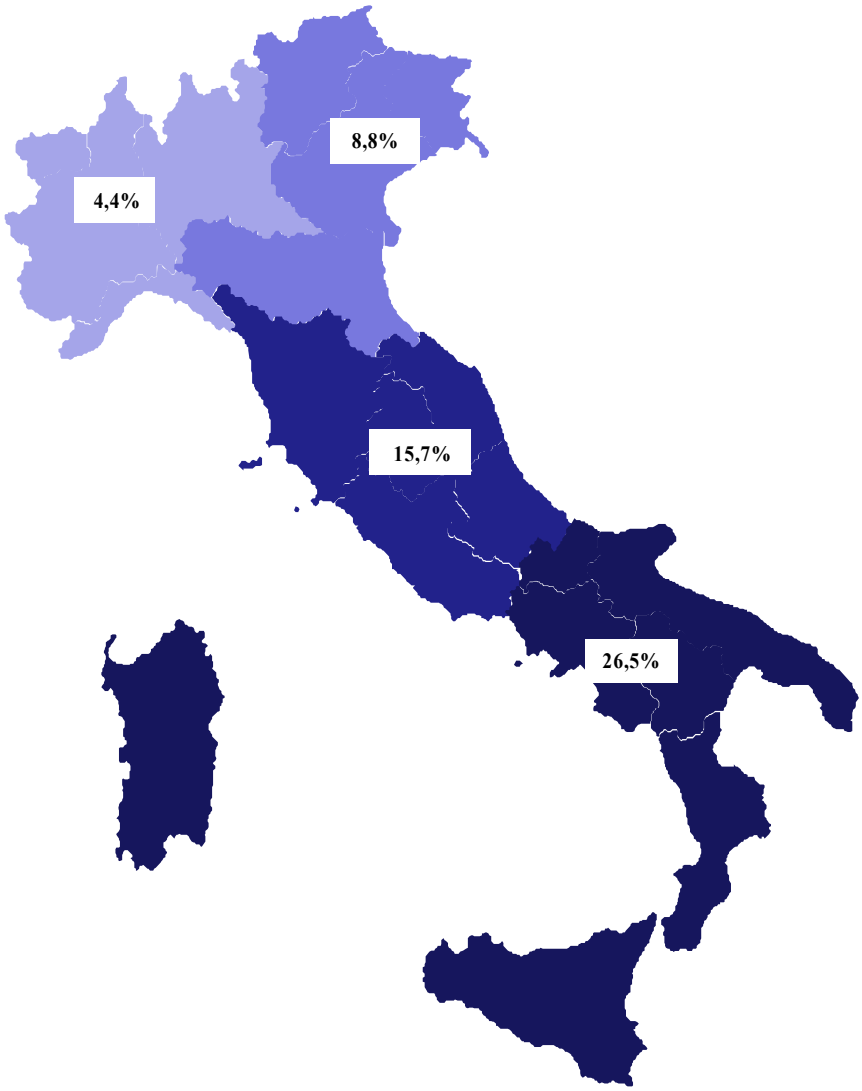
Va a questo proposito segnalato che, proprio allo scopo di superare i notevoli divari registrati dalle più diverse fonti, nel comparto della sanità è in corso da diversi anni una azione massiccia e complessa di stimolo al riequilibrio delle *performance* regionali, a cura del Ministero della salute, dell'Agenas (Agenzia dei servizi sanitari regionali) e del coordinamento degli Assessorati alla sanità delle regioni.

In alcune delle regioni con maggiori problemi gestionali sono in corso da alcuni anni programmi per la revisione del rapporto spesa-qualità, che vanno sotto il nome di Piani di Rientro.

Ulteriore sforzo è stato ed è continuativamente compiuto sul fronte della definizione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), quale punto di riferimento nazionale generale per una adeguata ricalibratura dell'offerta rispetto alla domanda di salute.

Più recentemente, si è dato avvio ad un complesso lavoro sui cosiddetti Costi standard delle prestazioni, che dovrebbe anch'esso contribuire al riavvicinamento, in termini di costo ma anche di qualità ed appropriatezza delle prestazioni, tra i servizi sanitari regionali della penisola.

Fig. 7 - Le disfunzioni del servizio sanitario (valori %)



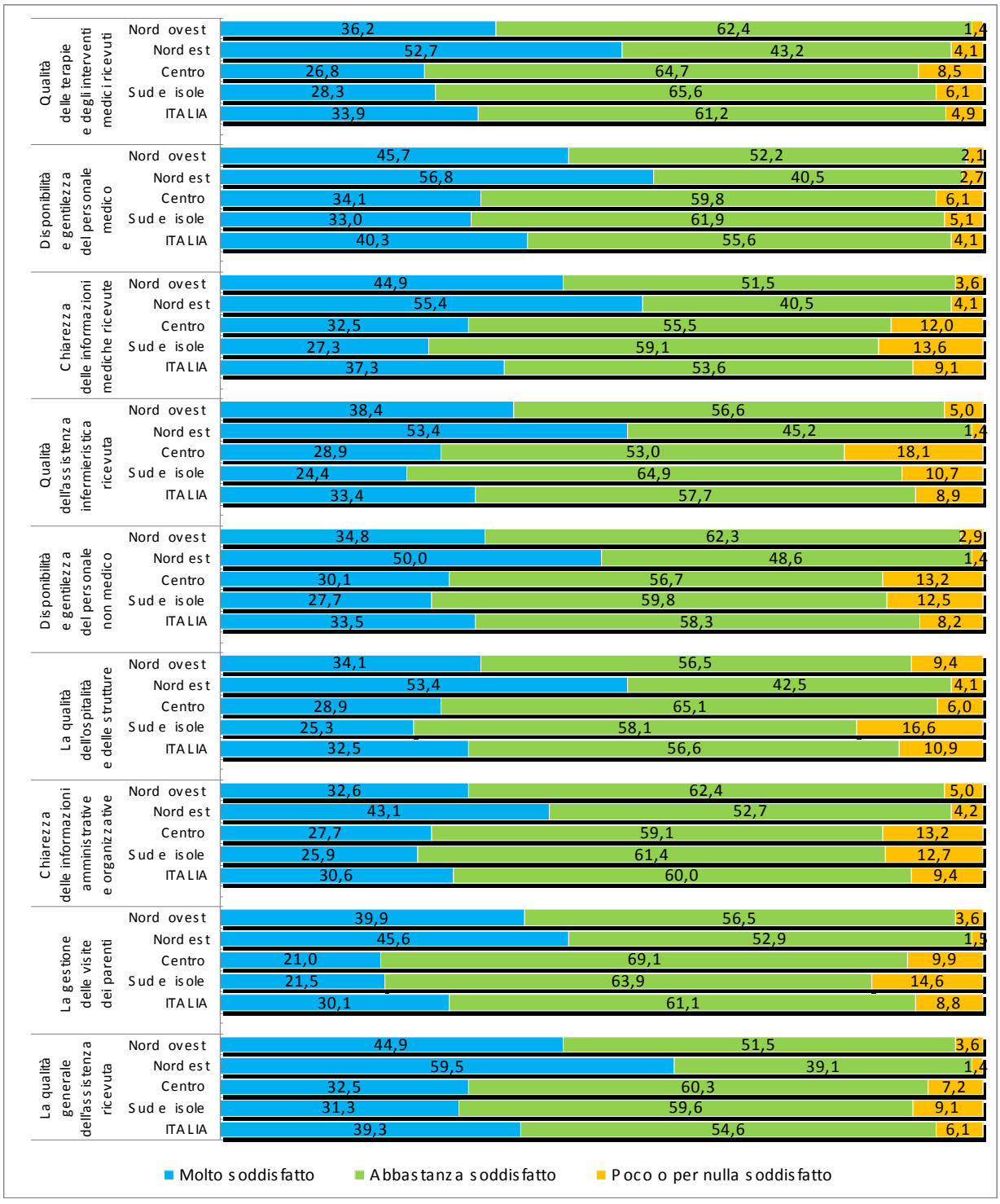
Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Tab. 8 –Principali aspetti negativi delle strutture sanitarie per ripartizione geografica (val. %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Totale
La lunghezza delle liste di attesa	68,5	81,4	63,4	76,9	72,8
La lunghezza delle code nelle varie strutture	35,3	33,3	39,4	31,8	34,5
La mancanza di coordinamento tra strutture, servizi e personale che costringe i cittadini a girare da un ufficio all'altro	24,8	16,6	21,1	23,9	22,2
L'assenza nella propria area territoriale dei servizi/strutture/prestazioni più necessari	7,9	3,0	7,4	18,2	10,4
L'assenza di informazioni sui soggetti/strutture cui rivolgersi	9,8	11,1	4,6	7,8	8,3
Un approccio poco umano degli operatori	10,2	5,7	12,0	5,6	8,1
L'inadeguata professionalità degli operatori	4,1	6,7	4,6	9,2	6,5
Una eccessiva rapidità nella dismissione ospedaliera	7,7	4,4	2,9	5,5	5,4
La variabilità eccessiva delle decisioni dei medici rispetto alle stesse patologie	6,2	4,8	6,3	2,3	4,6
Altro	0,4	0,6	0,6	0,3	0,4

Fonte: indagine FBM-Censis, 2009

Fig. 8 - Livello di soddisfazione per i vari aspetti della degenza in ospedale (val. %)



Fonte: indagine Censis – Ccm, 2010

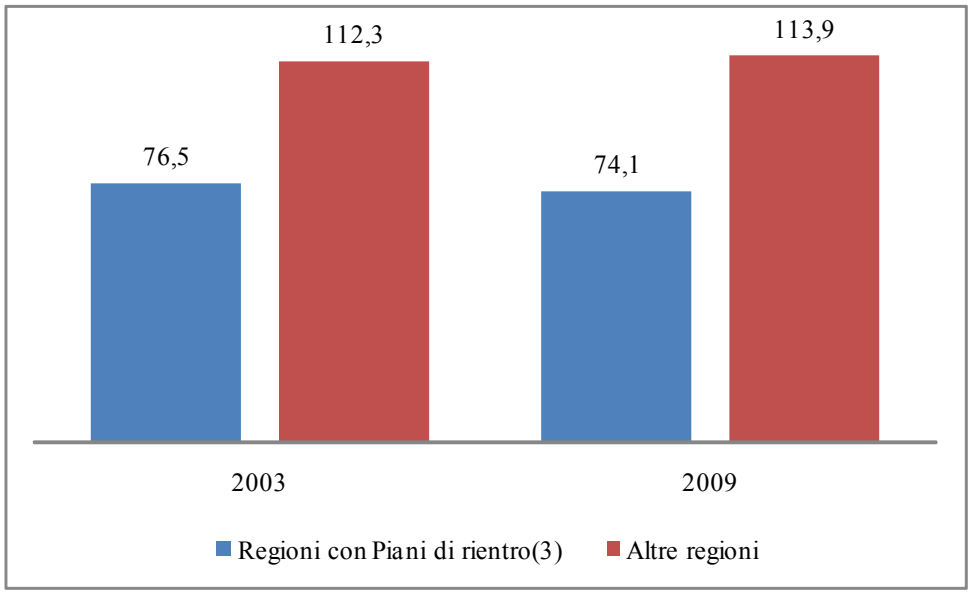
Con riferimento agli obiettivi del presente lavoro, va comunque sottolineato che le analisi condotte segnalano un rapporto non sempre lineare tra investimento economico e risultati raggiunti, come emerge dalla tabella 9, ed anche spesso, laddove si sono avuti interventi di risanamento e riequilibrio come nel caso delle regioni con Piano di rientro, un peggioramento della qualità percepita (figura 9) e dei processi di attrazione dei pazienti da altre regioni (figura 10), a seguito degli interventi realizzati.

Tab. 9 - Rapporto tra investimento economico in sanità e soddisfazione dei cittadini

	Giudizio positivo sul Servizio sanitario regionale (*)	Indice sintetico di spesa sanitaria pubblica procapite
Toscana	38,9	105
Lazio	25,0	140
Sicilia	21,5	84
Sardegna	15,3	50
ITALIA	*34,0*	*100*

Fonte: Istat 2005

Fig. 9 - Indice regionale[1] di soddisfazione dei cittadini[2]: confronto 2003-2009



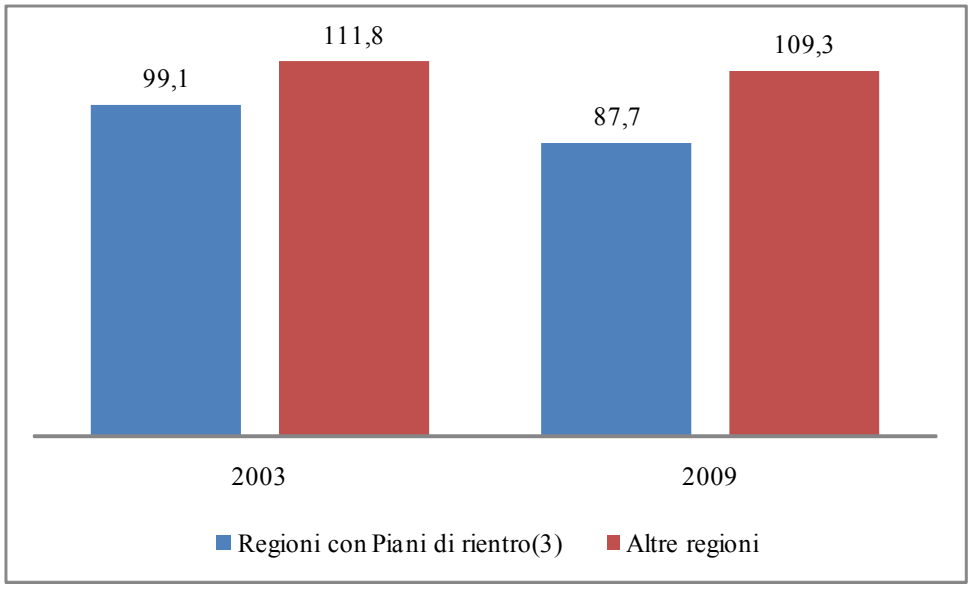
(1) Gli indici sono costruiti come medie standardizzate degli indicatori semplici che li definiscono; attraverso la costruzione di indici viene attribuito all' Italia il valore 100 e valori proporzionalmente inferiori o superiori alle Regioni.

(2) Indice costruito in base ai seguenti indicatori: comodità di orario delle ASL dichiarata, attese non oltre i 20 minuti presso le ASL, soddisfazione per i servizi ospedalieri di assistenza medica, infermieristica e di igiene.

(3) Comprende le seguenti Regioni: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Sardegna e Sicilia.

Fonte: elaborazione Censis Farmafactoring su dati Istat, 2011

Fig. 10 – Indice regionale[1] di attrazione dei pazienti[2]: confronto 2003-2009



(1) Gli indici sono costruiti come medie standardizzate degli indicatori semplici che li definiscono; attraverso la costruzione di indici viene attribuito all' Italia il valore 100 e valori proporzionalmente inferiori o superiori alle Regioni.

(2) Indice costruito in base all'indicatore di mobilità tra Regioni e l'indicatore di degenza media standardizzata per case mix (il case mix è un indice comparativo di performance che mette a confronto l'efficienza operativa delle strutture della Regione in relazione ai casi di ricovero rispetto a quella osservata a livello nazionale).

(3) Comprende le seguenti Regioni: Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Sardegna e Sicilia.

Fonte: elaborazione Censis Farmafactoring su dati Istat, 2011

I dati diffusi dalla Commissione parlamentare di inchiesta "Errori sanitari", che riguardano 409 casi e 276 decessi, tra cui 282 presunti errrori, al 7 aprile 2011, sono un ulteriore segnale delle differenze di *performance* rilevate, visto che mostrano preoccupanti concentrazioni dei casi rilevati in alcune regioni (Calabria e Sicilia in modo particolare).

3. *Il problema dell'equità*

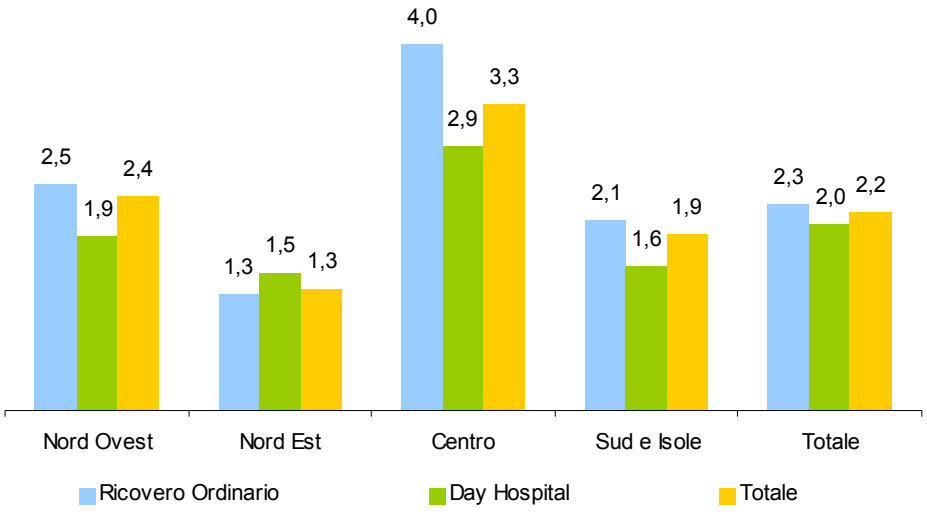
I dati prodotti nel capitolo che precede sono chiari indicatori, oltre che di livelli qualitativi disparati, di problemi ingenti di equità nel rapporto tra cittadini e servizi sanitari.

Il tema dell'equità riguarda peraltro anche altri aspetti importanti della qualità dell'offerta sanitaria, oltre a quello territoriale, tra i quali si distinguono per particolare criticità due questioni: quella dei tempi di erogazione delle prestazioni, ed in particolare le liste di attesa, e quella della spesa privata *out pocket*.

Per quanto riguarda i tempi di attesa e di erogazione delle prestazioni, i dati disponibili a livello generale, e relativi agli ultimi anni, mostrano problemi notevoli, rispetto ai quali segnali recenti non ancora ufficializzati, e conseguenti ad esempio alle recenti manovre di bilancio, indicano un ulteriore aggravamento.

L'indagine Censis – Ccm/Ministero della Salute sulla qualità dei servizi dal punto di vista dei ricoverati ha messo in evidenza tempi di attesa per il ricovero programmato tra 1 e 4 mesi (figura 11), rispetto ai quali è impossibile sapere se si sia trattato di tempi appropriati, e soprattutto se la gestione delle liste di attesa sia stata corretta dal punto di vista dell'equità.

Fig. 11 -Tempo passato in lista di attesa per il ricovero programmato, per modalità di ospedalizzazione e ripartizione geografica *(val. %)*



Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Informazioni sporadiche, e non sempre confermate, segnalano casi di mancato rispetto dell'equità e della tempistica in questo ambito.

Dati più indicativi ci fornisce la ricerca rispetto ai tempi di attesa per gli accertamenti diagnostici, oscillanti tra i 21 ed i 78 giorni (tab. 10), con evidenti squilibri tra le diverse modalità di prenotazione e tipologie di struttura.

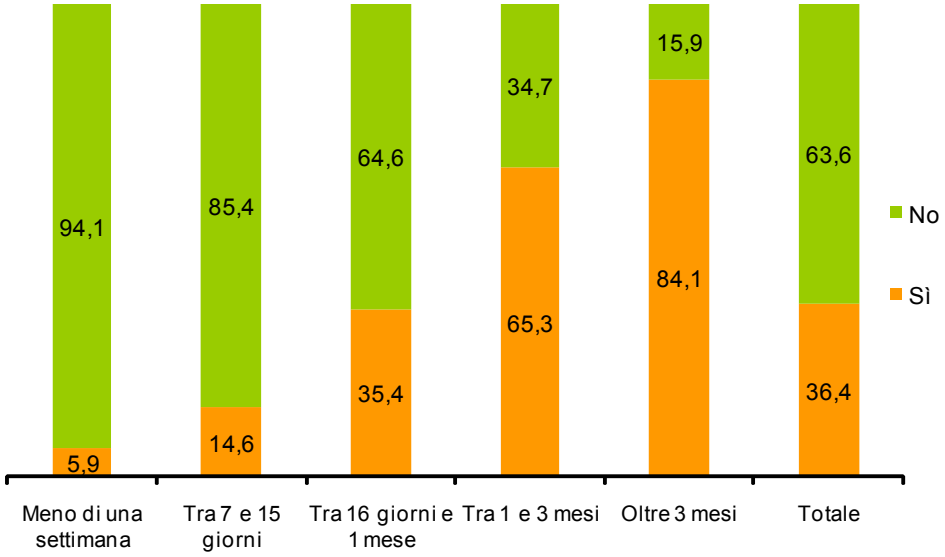
Tab. 10 – La durata media in giorni della lista di attesa, per tipo di struttura erogatrice e modalità di prenotazione (val. medi)

	Ha contattato telefonicamente il CUP regionale	Si è recato allo sportello della struttura scelta	Ha contattato telefonicamente la struttura scelta	Totale
Ospedale pubblico	76	50	40	57
Poliambulatorio pubblico	78	46	25	57
Struttura privata convenzionata	72	21	31	27
Totale	76	43	34	50

Fonte: indagine Censis – Ccm, 2010

Secondo la stessa indagine, il 36,4% di coloro che si sono sottoposti ad accertamento diagnostico ritengono che i tempi di attesa non siano stati adeguati, quota che sale all'84,1% per coloro che hanno aspettato più di 3 mesi (figura 12).

Fig. 12 – Ritiene di aver atteso troppo tempo in lista di attesa, per durata della lista di attesa (accertamenti) (val. %)



Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Anche il tempo atteso in ambulatorio prima di essere sottoposto all'accertamento varia notevolmente da caso a caso e supera in qualche caso l'ora (tab. 11).

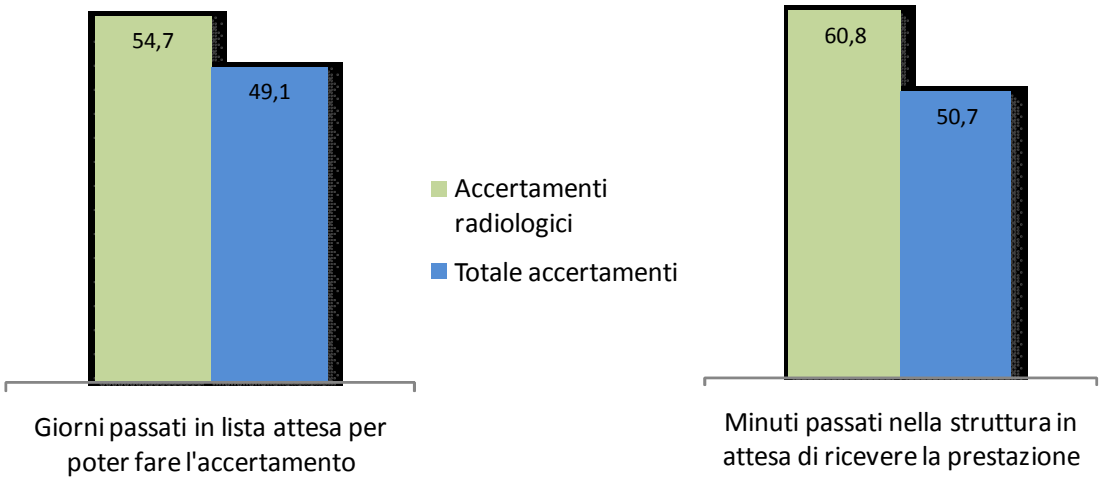
La distinzione dei dati rilevati per tipo di accertamento (radiologico ed altri) conferma la criticità sollevata (figura 13).

Tab. 11 – Il tempo atteso in ambulatorio, per ripartizione geografica (val. % e val. medi)

Quanto ha dovuto aspettare in lista di attesa prima di poter fare il suo accertamento?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Fino a 10 minuti	24,4	43,1	17,1	13,9	22,6
Da 10 a 20 minuti	29,7	20,0	26,8	21,2	25,2
Da 20 minuti a 1 ora	36,6	35,4	39,0	35,8	36,6
Oltre 1 ora	9,3	1,5	17,1	29,2	15,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Media minuti	*32*	*23*	*49*	*63*	*43*

Fonte: indagine Censis - Ccm, 2009

Fig. 13 – I tempi di attesa, in lista e nella struttura per accertamenti diagnostici (media giorni e media minuti)



Fonte: indagine Censis – Ccm, 2010

Per quanto riguarda la questione della spesa privata a carico dei cittadini, si tratta di un fenomeno, come abbiamo visto, notevolmente diffuso (circa il 20% della spesa totale ha queste caratteristiche), e foriero di grandi iniquità. Secondo dati Istat del 2005, alta è soprattutto la quota di visite specialistiche effettuate a pagamento (figura 14).

Fig. 14 -Visite specialistiche, accertamenti e ricoveri a pagamento intero sul totale (val. %)



Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat, 2005

Alti sono in particolare i costi sostenuti *out of pocket* dalle famiglie colpite da una grave malattia cronica o invalidante, come emerge ad esempio da recenti calcoli effettuati sui costi sostenuti per la cura delle malate di tumore alla mammella (figura 15).

Analoghe situazioni si verificano per le variegate forme di disabilità, per le malattie cronico-degenerative e per le cronicità post-acuzie di molte gravi patologie (ictus, infarto, ecc.), come emerge da molte ricerche recentemente condotte.

Fig. 15 - Stima dei costi sociali per il tumore alla mammella (su dati Lega Italiana per la Lotta ai Tumori-Gpf)



Fonte: Censis - Favo, 2011

L'iniquità in questo caso risulta non solo rispetto a particolari prestazioni o patologie, ma anche rispetto alle condizioni socio-economiche delle famiglie e degli individui interessati. E' dimostrato infatti che la spesa *out of pocket* gravi soprattutto sulle famiglie più povere, come emerge dalla tabella 12, che riporta dati elaborati sulla base delle statistiche Istat sui consumi.

Va a tale proposito sottolineato come elemento determinante, rispetto all'equità in sanità, quello del livello culturale dei pazienti e delle loro famiglie. Tutti gli studi evidenziano infatti come buona accessibilità e qualità delle cure siano più frequenti laddove è più alto il livello culturale dell'utenza. Il che configura un vero e proprio *divide* culturale rispetto all'equità in sanità, correlato a sua volta anche alla condizione socio-economica che i dati rilevano.

Tab. 12 - La spesa *out of pocket* per condizione sociale delle famiglie

	Spesa media mensile per i servizi sanitari e spese per la salute (*) (euro)	Spesa media mensile per beni non alimentari (euro)	Spesa per servizi sanitari/ Spesa media mensile per beni non alimentari (%)
Imprenditori e liberi professionisti	94	3.313	2,8
Lavoratori in proprio	84	2.356	3,6
Dirigenti e impiegati	88	2.565	3,4
Operai e assimilati	80	1.961	4,1
Ritirati dal lavoro	91	1.622	5,6
In altra condizione non professionale	68	1.391	4,9
Totale famiglie	85	1.994	4,3

(*) Raggruppa le seguenti categorie: ricoveri in case di riposo, pronto soccorso, visite mediche, dentista, servizi ausiliari sanitari, analisi cliniche, esami radiologici, occhiali da vista, protesi, apparecchi acustici, sedie e carrozzine per invalidi, apparecchi ortopedici, cure termali, medicinali, termometri, siringhe, calze elastiche, noleggio attrezzature sanitarie.

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat, 2006

Simili problemi sono stati affrontati, ed in parte risolti, in altri contesti nazionali, attraverso la introduzione o il rafforzamento della intermediazione finanziaria della spesa *out of pocket* dei cittadini per la salute, e cioè attraverso l'istituzione e/o il rafforzamento di mutue e fondi integrativi. Anche da questo punto di vista l'Italia presenta una situazione particolarmente iniqua, in quanto la intermediazione finanziaria è assai poco diffusa (tab. 13).

Tab. 13 - L'intermediazione finanziaria. Spesa sanitaria privata a carico dei pazienti nel mondo - Anno 2006 (val. % sul totale spesa sanitaria privata)

	Pazienti (*)
Stati Uniti	23,5
Francia	33,2
Germania	57,1
Italia	88,5

* Spesa *out of pocket*, che comprende la spesa *"over the counter"* e la compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini (ticket, ecc.)

Fonte: elaborazione Censis su dati Ocse-Health Data, Giugno 2008

Va infine ricordato che sulla questione della spesa privata a carico dei cittadini incide anche la compartecipazione alla spesa, vale a dire l'insieme delle forme di ticket e le relative esenzioni. Dati recentemente messi a disposizione dal Mef (Ministero Economia e Finanza) mettono in evidenza le differenze esistenti in materia, fonte di ulteriori iniquità (tab. 14).

Tab. 14 - Le esenzioni per patologia, condizione e reddito – Stima 2011 (in migliaia)

Regioni	Reddito		Patologia		Condizioni		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	686	15,0	1.073	24,0	253	6,0	2.012	45,0
Val d'Aosta	20	16,0	27	22,0	8	7,0	55	44,0
Lombardia	1.227	12,0	3.023	30,0	58	1,0	4.308	43,0
Bolzano	61	12,0	29	6,0	40	8,0	130	26,0
Trento	74	14	129	25,0	30	6,0	233	44,0
Veneto	856	17,0	1.840	38,0	295	6,0	2.991	61,0
Friuli V.G.	193	16,0	357	29,0	86	7,0	636	52,0
Liguria	281	18,0	431	27,0	125	8,0	836	53,0
Emilia R.	692	16,0	1.160	27,0	267	6,0	2.119	49,0
Toscana	545	15,0	651	18,0	255	7,0	1.452	40,0
Umbria	139	16,0	200	23,0	92	11,0	432	49,0
Marche	276	18,0	262	17,0	91	6,0	629	41,0
Lazio	943	17,0	948	17,0	310	6,0	2.202	40,0
Abruzzo	258	20,0	266	20,0	102	8,0	626	48,0
Molise	75	24,0	45	15,0	15	5,0	136	44,0
Campania	1.431	25,0	1.072	18,0	509	9,0	3.013	51,0
Puglia	876	22,0	1.033	25,0	*	*	1.909	47,0
Basilicata	143	25,0	95	16,0	17	3,0	255	44,0
Calabria	613	31,0	426	22,0	78	4,0	1.117	57,0
Sicilia	835	17,0	1.105	20,0	231	5,0	2.072	42,0
Sardegna	326	20,0	231	14,0	74	5,0	631	39,0
Totale esenzioni	**10.550**	**18,0**	**14.403**	**24,0**	**2.936**	**5,0**	**27.794**	**46,0**

Nota: i dati riportati si riferiscono al numero delle esenzioni riconosciute: una stessa persona può avere più esenzioni e quindi il numero di esenti è inferiore rispetto a quello riportato. I dati sono ancora oggetto di verifiche da parte del Mef, e, in alcuni casi, sono in via di completamento.

(*) dato non rilevato

Fonte: Agenzia delle Entrate e dati Mef, in corso di acquisizione, sul monitoraggio presso le Regioni per le esenzioni per reddito previsto dal Dm 11/12/2009

Fonte: Mef – Stime su dati Tessera sanitaria anno 2011

4. L'umanizzazione

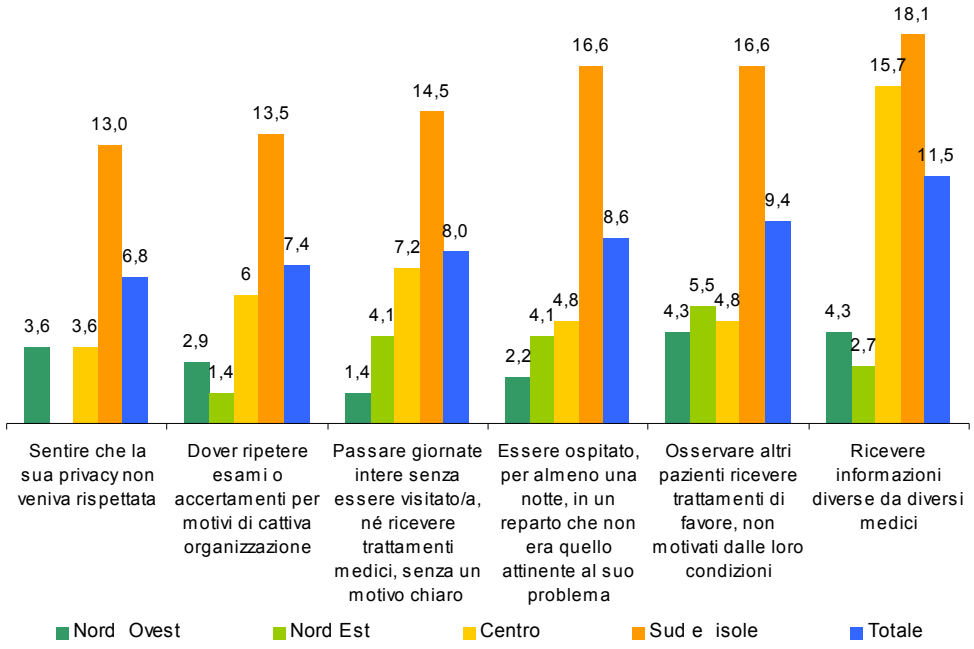
L'umanizzazione è una dimensione della qualità sanitaria posta all'attenzione dei referenti di settore solo recentemente, in quanto strettamente legata alla crescita qualitativa della domanda e delle aspettative di salute e di cura. Trattasi peraltro di dimensione di difficile analisi e comprensione, in quanto fortemente connotata dal punto di vista soggettivo e qualitativo, ma di grande importanza laddove si intenda sottoporre ad analisi la qualità del sistema dal punto di vista dell'impatto sociale.

La tabella 8, già presentata nel cap. 2, contiene molti spunti a tale proposito, in quanto, dopo le disfunzioni di carattere più strutturale, compaiono tra quelle indicate dagli intervistati quelle relative alle carenze informative (segnalate dall'8,3%) e all'approccio poco umano (8,1%).

Da recenti studi sulla informazione in sanità, emerge inoltre come il 33% degli italiani si sente poco informato su salute e malattia, il 39% sui servizi sanitari, ed il 77% denuncia scarsa comprensibilità, superficialità e contraddizioni varie nella informazione comunemente ricevuta in caso di malattia.

Alcuni eventi sgradevoli registrati nel corso della degenza ospedaliera e segnalati nel corso della indagine Censis – Ccm/Ministero della Salute sono fortemente indicativi di una carente attenzione alla centralità del paziente nel rapporto terapeutico ed ai bisogni umani e sociali di cui egli è portatore (figura 16).

Fig. 16 -Eventi accaduti ai pazienti nel corso del ricovero ospedaliero, per ripartizione geografica (val. %)



Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Anche le opinioni espresse rispetto agli aspetti generali del ricovero segnalano la presenza, limitata e residuale ma comunque da sottoporre a vaglio ed eventuale correzione, di forme di mancato rispetto di valori quali l'ospitalità, la chiarezza informativa, il rapporto con i parenti (tab. 15).

Tab. 15 - Grado di soddisfazione rispetto agli aspetti organizzativi e generali della degenza, per ripartizione geografica (val. %)

Quanto si ritiene soddisfatto/a dei diversi aspetti della Sua degenza?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
La qualità dell'ospitalità e delle strutture (vitto, pulizia e dotazione delle stanze, bagni, etc.)					
Molto soddisfatto	34,1	53,4	28,9	25,3	32,5
Abbastanza soddisfatto	56,5	42,5	65,1	58,1	56,6
Poco soddisfatto	8,0	4,1	4,8	14,1	9,3
Per nulla soddisfatto	1,4	-	1,2	2,5	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La chiarezza delle informazioni amministrative e organizzative ricevute					
Molto soddisfatto	32,6	43,1	27,7	25,9	30,6
Abbastanza soddisfatto	62,4	52,7	59,1	61,4	60,0
Poco soddisfatto	4,3	4,2	10,8	10,2	7,8
Per nulla soddisfatto	0,7	-	2,4	2,5	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La gestione delle visite dei parenti					
Molto soddisfatto	39,9	45,6	21,0	21,5	30,1
Abbastanza soddisfatto	56,5	52,9	69,1	63,9	61,1
Poco soddisfatto	2,9	1,5	9,9	9,9	6,7
Per nulla soddisfatto	0,7	-	-	4,7	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La qualità generale dell'assistenza ricevuta					
Molto soddisfatto	44,9	59,5	32,5	31,3	39,3
Abbastanza soddisfatto	51,5	39,1	60,3	59,6	54,6
Poco soddisfatto	2,9	1,4	6,0	8,1	5,3
Per nulla soddisfatto	0,7	-	1,2	1,0	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Particolarmente critica è dal punto di vista della umanizzazione la fase successiva alle dimissioni ospedaliere, come risulta dalla tab. 16.

Tab. 16 – Aspetti legati alla dimissione ospedaliera, per ripartizione geografica

(val. %)

Se le sono state prescritte visite, terapie o esami dopo la dimissione indichi se…	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Il percorso terapeutico/diagnostico era già prestabilito (tutti gli appuntamenti e/o accertamenti già fissati al momento della dimissione)	46,8	48,3	65,2	48,6	50,6
Le era chiaro cosa avrebbe dovuto fare, ma ha dovuto muoversi autonomamente per trovare le strutture e/o i professionisti cui rivolgersi	38,1	43,8	21,2	29,1	32,7
Aveva un'idea vaga di cosa avrebbe dovuto fare, e ha avuto bisogno di ulteriori consulti medici per stabilire il suo percorso terapeutico	12,7	1,6	4,5	11,4	9,3
Non Le era minimamente chiaro il percorso che avrebbe dovuto fare	2,4	6,3	9,1	10,9	7,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Non mancano, anche nell'ambito degli accertamenti diagnostici, segmenti di utenti che segnalano problemi e disfunzioni legati agli aspetti relazionali ed alla umanizzazione del rapporto terapeutico, come emerge dalla tabella 17.

Tab. 17 - Livello di soddisfazione per gli aspetti clinici e relazionali dell'accertamento diagnostico effettuato, per ripartizione geografica (val. %)

Quanto si ritiene soddisfatto/a dei diversi aspetti della Sua esperienza?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
La disponibilità e la gentilezza del personale medico					
Molto soddisfatto	29,5	44,6	41,8	23,9	32,2
Abbastanza soddisfatto	68,3	51,3	51,6	69,7	63,2
Molto o abbastanza soddisfatto	*97,8*	*95,9*	*93,4*	*93,6*	*95,4*
Poco soddisfatto	2,2	4,1	6,6	5,8	4,4
Per nulla soddisfatto	-	-	-	0,6	0,2
Poco o per nulla soddisfatto	*2,2*	*4,1*	*6,6*	*6,4*	*4,6*
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La disponibilità e la gentilezza del personale infermieristico e ausiliario					
Molto soddisfatto	26,1	41,9	41,1	22,6	30,0
Abbastanza soddisfatto	70,1	56,7	46,7	66,5	62,8
Molto o abbastanza soddisfatto	*96,2*	*98,6*	*87,8*	*89,1*	*92,8*
Poco soddisfatto	3,3	1,4	12,2	9,0	6,4
Per nulla soddisfatto	0,5	-	-	1,9	0,8
Poco o per nulla soddisfatto	*3,8*	*1,4*	*12,2*	*10,9*	*7,2*
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
La chiarezza delle informazioni mediche ricevute					
Molto soddisfatto	29,3	37,0	41,1	20,6	29,9
Abbastanza soddisfatto	66,3	58,9	48,9	65,9	61,9
Molto o abbastanza soddisfatto	*95,6*	*95,9*	*90,0*	*86,5*	*91,8*
Poco soddisfatto	3,3	2,7	10,0	11,6	7,0
Per nulla soddisfatto	1,1	1,4	-	1,9	1,2
Poco o per nulla soddisfatto	*4,4*	*4,1*	*10,0*	*13,5*	*8,2*
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Il tempo atteso prima di ricevere il referto					
Molto soddisfatto	25,3	38,4	36,0	15,5	26,1
Abbastanza soddisfatto	68,2	53,4	55,0	65,8	62,9
Molto o abbastanza soddisfatto	*93,5*	*91,8*	*91,0*	*81,3*	*89,0*
Poco soddisfatto	6,0	8,2	9,0	11,6	8,6
Per nulla soddisfatto	0,5	-	-	7,1	2,4
Poco o per nulla soddisfatto	*6,5*	*8,2*	*9,0*	*18,7*	*11,0*
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis - Ccm, 2010

Ulteriore elemento di mancata umanizzazione può essere considerato quello relativo ai costi umani della malattia, di cui non si tiene quasi mai conto nella maggior parte dei casi da parte dei servizi sanitari. Tali costi sono individuabili come segue:

- costi indiretti, vale a dire la perdita di risorse non monetarie, oltre a quelle monetarie, del malato e della sua famiglia;
- costi intangibili, vale a dire i costi in termini di sofferenza fisica e psicologica del paziente e dei suoi familiari, non monetizzabili ma di grande rilevanza umana e sociale.

Su questi aspetti esistono varie indagini condotte su specifiche patologie e comparti.

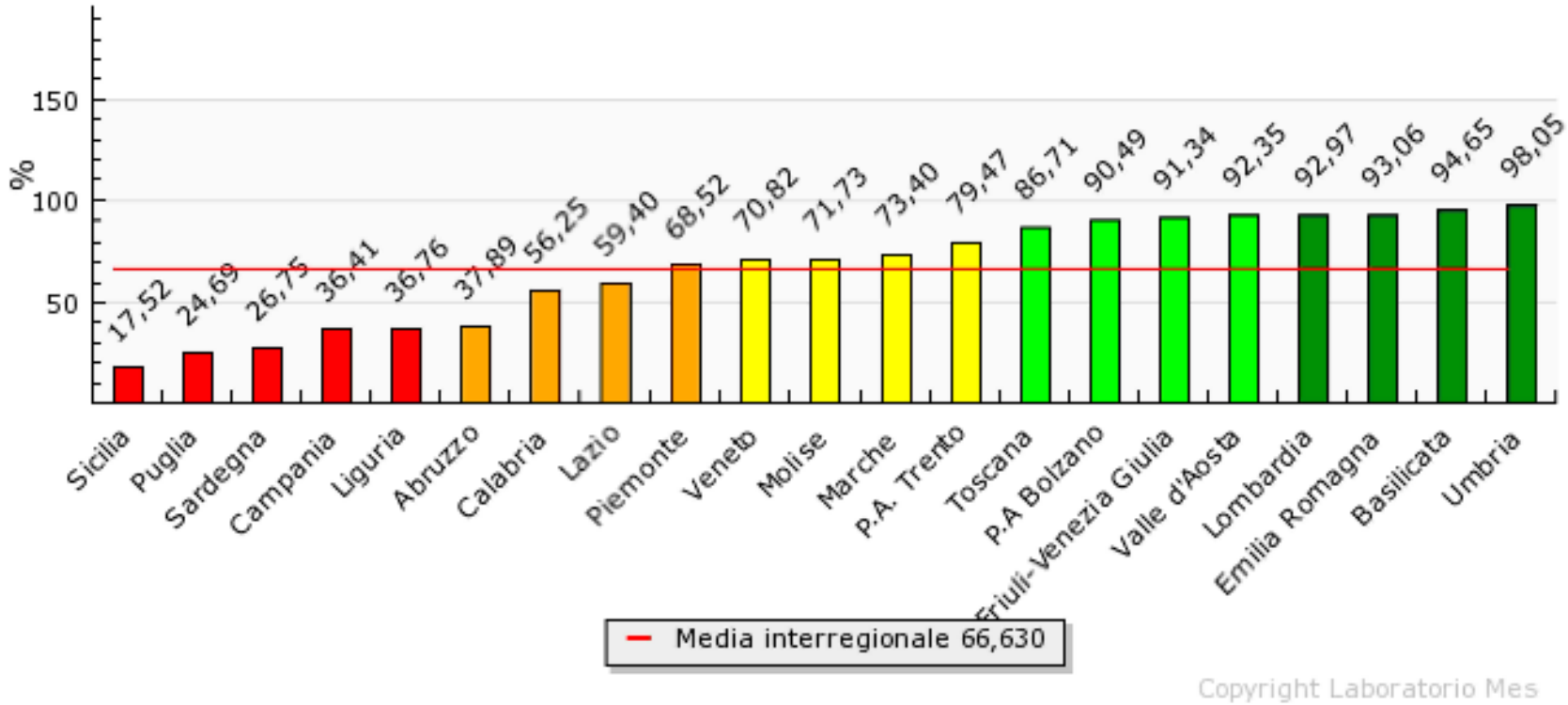
Infine occorre citare a questo proposito i dati relativi alla diffusione scarsa e non omogenea di servizi fortemente correlati agli obiettivi di umanizzazione delle cure, come l'Adi (assistenza domiciliare integrata), i servizi di riabilitazione, e quelli di continuità assistenziale (tab. 18, figura 17, tab. 19).

Tab. 18 – Assistenza domiciliare integrata per anziani - Anno 2007

Regione	Casi trattati anziani		Casi di anziani per 1.000 residenti	Ore di assistenza erogata per caso trattato			
	Casi trattati	% anziani su casi trattati		Totale	Terapisti della riabilitazione	Infermieri professionali	Altri operatori
Piemonte	17.436	71,8	17,7	19,7	1,4	10,5	7,9
Valle d'Aosta	78	53,1	3,1	176,8	6,2	23,7	146,9
Lombardia	68.874	84,8	36,6	16,3	3,5	10,8	2,0
P.A. Bolzano	452	66,2	5,5	- 0	- 0	- 0	- 0
P.A. Trento	976	56,0	10,2	21,2	- 0	21,2	- 0
Veneto	59.495	81,0	64,2	9,1	0,7	7,3	1,2
Friuli Venezia Giulia	20.241	81,1	73,0	7,3	1,1	6,2	0,1
Liguria	13.863	93,5	32,3	20,9	4,7	13,8	2,5
Emilia Romagna	54.956	85,0	57,2	21,1	0,1	18,8	2,1
Toscana	18.011	81,4	21,2	22,5	1,5	13,4	7,6
Umbria	8.818	81,5	43,2	35,5	1,5	19,5	14,5
Marche	13.484	84,9	38,9	26,5	5,8	18,7	2,1
Lazio	41.363	79,7	38,8	17,9	5,7	11,0	1,3
Abruzzo	10.247	80,7	36,6	20,8	7,3	13,2	0,3
Molise	2.627	45,4	37,2	19,3	4,6	13,4	1,2
Campania	14.674	82,9	16,3	43,9	7,4	27,3	9,2
Puglia	11.564	83,3	16,2	48,1	15,8	31,3	1,1
Basilicata	5.118	75,6	43,2	41,6	13,9	24,5	3,1
Calabria	10.176	77,9	27,6	14,0	3,1	10,2	0,6
Sicilia	9.250	72,4	10,2	29,2	9,6	17,3	2,4
Sardegna	3.575	68,4	12,0	67,7	12,1	54,5	1,1
Italia	385.278	**81,2**	**32,7**	**20,2**	**3,5**	**13,9**	**2,7**

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Fig. 17 – Posti per la riabilitazione in strutture ospedaliere e nei Centri ex art. 26, Legge 833/78 – Anno 2007



Fonte: Ministero della Salute

Tab. 19 – Attività di Continuità assistenziale (ex guardia medica) nell'anno 2007

Regione	Totale medici titolari (M.C.A.)	N. medici per 1.000 abitanti	Visite effettuate per 100.000 abitanti	Totale ore di attività
Piemonte	420	10	13.599	975.459
Valle d'Aosta	11	9	12.946	51.755
Lombardia	1.048	11	10.812	1.560.053
P.A. Bolzano	34	7	4.430	39.342
P.A. Trento	74	15	22.843	230.884
Veneto	694	15	10.690	1.028.629
Friuli Venezia Giulia	109	9	10.735	278.657
Liguria	170	11	9.509	315.317
Emilia Romagna	638	15	16.910	1.173.188
Toscana	768	21	18.217	1.177.065
Umbria	222	25	17.119	359.423
Marche	369	24	20.340	580.163
Lazio	631	11	3.383	841.127
Abruzzo	455	35	21.276	629.046
Molise	163	51	23.362	202.376
Campania	1.666	29	19.112	2.683.419
Puglia	1.003	25	15.759	1.701.149
Basilicata	441	75	22.078	709.249
Calabria	1.098	55	43.954	1.980.106
Sicilia	2.034	41	34.795	2.928.816
Sardegna	1.061	64	27.429	1.301.264
Italia	13.109	22	16.754	20.746.487

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

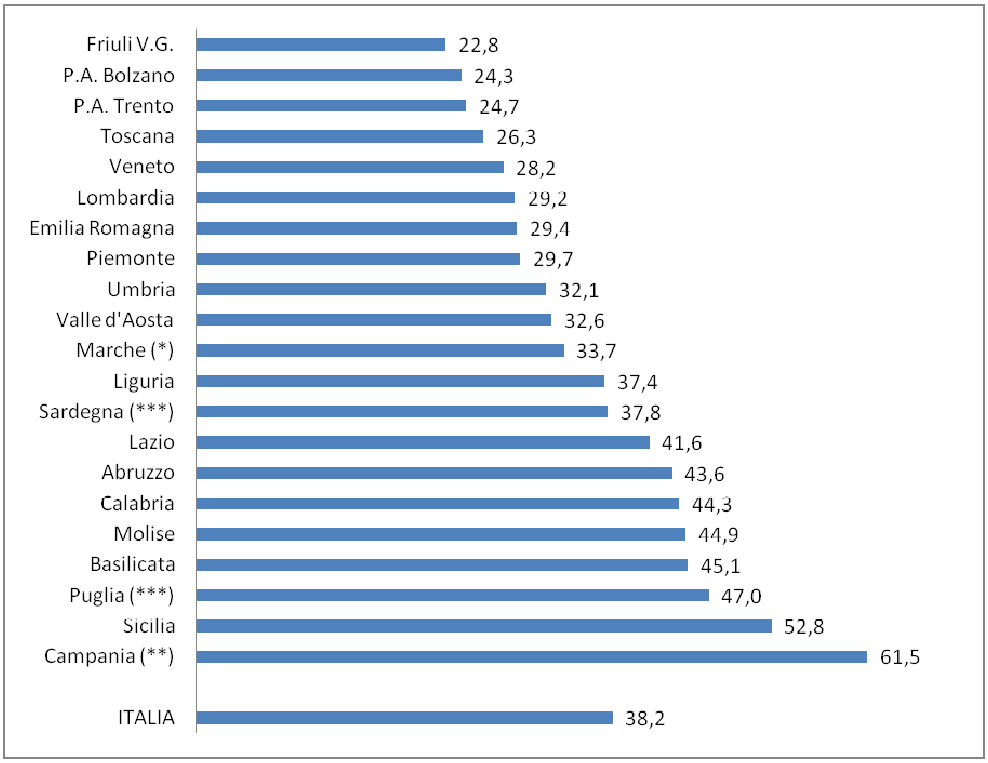
5. La appropriatezza

Il concetto di appropriatezza viene utilizzato per fare riferimento ad un importante principio clinico, che ha fortemente a che vedere con la qualità delle cure e con il loro impatto sociale: la necessità di fornire ai pazienti tutte le cure necessarie e solo quelle necessarie, nei tempi dovuti e secondo le modalità cliniche scientificamente supportate.

E' evidente che non si tratta di una dimensione della qualità sanitaria facilmente rilevabile. E pur tuttavia risultano frequentemente casi singoli, e situazioni conosciute, nelle quali la appropriatezza non è garantita o lo è solo in parte.

I dati che vengono comunemente utilizzati per misurare l'appropriatezza in sanità sono quello relativo ai parti cesarei sul totale dei parti (indicatore riconosciuto a livello internazionale come particolarmente indicativo di inappropriatezza) (figura 18) e l'indicatore calcolato dal Ministero della Salute di inappropriatezza dei ricoveri (vedi tavola 2).

Fig. 18 - Percentuale di parti cesarei sul totale - Anno 2010



(*) La regione non ha inviato il quarto trimestre 2010, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività è stato considerato un arco temporale di 12 mesi, dal 01/10/2009 al 30/09/2010

(**) La regione non ha inviato il terzo ed il quarto trimestre 2010, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività è stato considerato un arco temporale di 12 mesi, dal 01/07/2010 al 30/06/2011

(***) La regione non ha inviato i dati per l'anno 2010, pertanto sono stati considerati i dati inviati nell'anno 2009

Fonte: Ministero della Salute, SDO

Tav. 2 - Indicatori di inappropriatezza dei ricoveri ospedalieri nel 2006 (indici Italia=100)

Regione	Ricoveri evitabili: patologie e procedure chirurgiche per le quali il ricorso all'ospedalizzazione può essere considerato *proxy* di inefficacia dell'assistenza primaria e specialistica territoriale		Ricoveri effettuabili con modalità meno onerosa: utilizzo inappropriato di reparti (p.es. chirurgico invece che medico) o di regimi di ricovero (regime ordinario invece che *day hospital*) o interventi chirurgici evitabili		
	Ricoveri presumibilmente attribuibili a una scarsa accessibilità e funzionalità dei servizi territoriali[1]	Ricoveri presumibilmente attribuibili a scarsa qualità dell'assistenza primaria[2]	Inappropriatezza organizzativa	Inappropriatezza (a) clinica	Principali patologie a rischio di inappropriatezza: incidenza dei ricoveri in regime ordinario[5]
Piemonte	59,4	88,9	87,7	106,5	67,8
Valle d'Aosta	118,8	120,4	101,2	119,5	60,8
Lombardia	92,3	110,0	93,3	95,3	106,3
Trentino	139,0	103,1	106,8	114,7	99,1
Veneto	100,9	78,9	84,9	100,2	96,9
Friuli Venezia Giulia	101,5	77,4	95,4	89,8	114,7
Liguria	95,2	125,9	99,5	114,6	67,3
Emilia-Romagna	97,0	96,7	78,7	100,3	120,0
Toscana	81,8	69,2	83,9	98,5	81,5
Umbria	100,7	100,5	101,5	106,3	88,7
Marche	89,4	102,7	85,3	96,6	95,2
Lazio	99,4	81,8	100,1	91,7	100,4
Abruzzo	132,4	105,4	105,7	110,4	124,7
Molise	113,3	129,2	106,3	109,7	106,1
Campania	93,5	108,7	127,5	110,4	112,3
Puglia	108,8	139,1	103,2	97,7	117,7
Basilicata	118,2	94,0	92,2	92,2	77,7
Calabria	116,6	115,4	99,6	106,4	117,8
Sicilia	131,6	113,2	103,7	107,8	74,3
Sardegna	153,2	74,9	113,8	100,2	125,8
Italia	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazione Banca d'Italia su dati Ministero della Salute, 2006.

I dati sono medie semplici di indicatori normalizzati (Italia=1 00) riferiti a seguenti fenomeni:

Scarsa accessibilità e funzionalità dell'assistenza territoriale

1.1. Tasso di ospedalizzazione per diabete non controllato(età >=18 anni per 100.000 abitanti); 1.2 Tasso di ospedalizzazione per asma nell'adulto (età 18 - 64 anni

per 100.000 abitanti); 1.3 Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca (età >= 18 anni per 100.000 abitanti); 1.4 Tasso di ospedalizzazione per insufficienza cardiaca(età >= 65 anni per 100.000 abitanti; 1.5 Tasso di ospedalizzazione per influenza nell'anziano (età >= 65 anni per 100.000 abitanti); 1.6 Tasso di ospedalizzazione per patologie alcol correlate (per 100.000 abitanti).

Scarsa qualità dell'assistenza primaria

2.1. Tasso di ricovero per malattie polmonari croniche ostruttive (età 15+)(per 100.000 residenti); 2.2 Tasso di ricovero per diabete con complicanze (età 15+) (per 100.000 residenti); 2.3 Tasso di ricovero per amputazioni dell'arto inferiore nei pazienti diabetici (età 15+) (per 100.000 residenti); 2.4 Tasso di ricovero plurimo non programmato di pazienti con diagnosi di schizofrenia (per 1.000 dimessi per schizofrenia; 2.5 Tasso di ricovero plurimo non programmato di pazienti con diagnosi di sindrome affettiva bipolare (per 1.000 dimessi per sindrome bipolare.

Inappropriatezza organizzativa

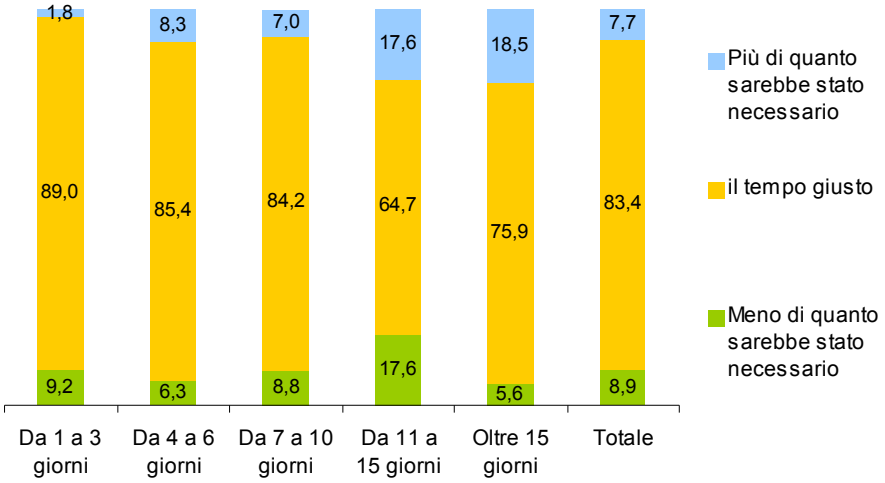
3.1. % Dimissioni da reparti chirurgici con DRG medici; 3.2 % Ricoveri diurni di tipo diagnostico con DRG medico; 3.3 % Ricoveri brevi 0-1 giorno con DRG medico; 3.4 % Ricoveri brevi 2 - 3 giorni con DRG medico; 3.5 % Ricoveri con DRG medico e degenza oltre soglia negli anziani.

Inappropriatezza clinica

4.1 % Parti cesarei sul totale dei parti; 4.2 % Ricoveri di colecistectomia laparoscopica sul totale di colecistectomie; 4.3 Tasso di ospedalizzazione per tonsillectomia (std per 100.000 abitanti); 4.4 Tasso di ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) prostatectomia TURP maschi > 49 anni; 4.5 Tasso ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) per appendicectomia; 4.6 Tasso di ospedalizzazione (per 100.000 abitanti) isterectomia femmine > 45 anni (5) Media calcolata sui 45 DRG medici considerati ad alto rischio di inappropriatezza dal DPCM 29 novembre 2001.

Un elemento interessante in questo ambito riguarda la percezione di appropriatezza attribuita dagli utenti della sanità italiana alla durata della degenza ospedaliera, peraltro non frutto della scelta degli operatori sanitari in autonomia, ma determinata dalle norme relative ai Drg (*desease related group*, metodo di determinazione della durata della degenza per gruppo terapeutico), come emerge dalla figura 19.

Fig. 19 -Opinioni sulla appropriatezza della durata della degenza, per durata del ricovero (val. %)



Fonte: indagine Censis – Ccm 2010

Altro importante aspetto della appropriatezza è quello che riguarda la scarsa attenzione per la cosiddetta medicina del territorio e per la *Long term care.* Due facce della stessa medaglia: quella della regolazione dell'offerta rispetto all'equilibrio tra patologie acute, e ad alto gradiente clinico, e patologie croniche, e ad alto gradiente di integrazione socio-sanitaria.

E' noto che la ripartizione delle risorse umane e strutturali della sanità vede una prevalenza dei costi assorbiti dalle cure ospedaliere e dalle prestazioni di diagnostica, mentre la epidemiologia moderna si sta spostando sempre più decisamente e rapidamente verso le patologie croniche, ed in particolare cronico -

degenerative, che richiedono un set di cure diverse, costanti e prolungate nel tempo ed integrate con il sociale.

La figura 20 mostra ad esempio le opinioni di un panel di direttori generali delle ASL rispetto alle principali criticità in sanità, tra le quali al primo posto viene indicata la medicina del territorio considerata "non ben strutturata" e, con un 34% di consensi, "troppi ospedali".

Fig. 20 -Le criticità sanitarie secondo i direttori generali delle ASL



Fonte: Indagine Censis –Fiaso - Farmafactoring 2009

Gli stessi italiani reputano il trasferimento di risorse dall'ospedale al territorio come una alternativa auspicabile (tab. 17).

Tab. 17 - Possibili idee alternative: usare meglio la spesa ospedaliera e farmaceutica, spendere di più per prevenzione e territorio

Spesa	Aumentare le risorse	Utilizzare meglio le risorse
Ospedaliera	19,6	59,6
Farmaceutica	15,2	53,2
Territoriale	63,0	44,7
Prevenzione	65,2	17,0

Fonte: indagine Censis 2010

E' evidente, d'altra parte, che buona parte della spesa sanitaria *out of pocket*, di cui è già stato messo in evidenza il disvalore in termini di equità, riguarda proprio la cosiddetta *Long term care*, vale a dire le cure di lunga durata per le cronicità (tab. 20), cui si aggiunge anche la dimensione degli aiuti familiari non retribuiti.

Tab. 20 - La *Long Term Care* (stime della spesa in Italia al 2005)

	Milioni di euro	% del totale
Spesa pubblica	3.883	34,7
Spesa privata out pocket	2.457	22,0
Valore economico aiuti familiari	4.841	43,3
Totale	11.181	100,0

Fonte: Agenas, 2005

6. L'OUTCOME

Oltre alla umanizzazione e riconversione dei servizi di cura in senso equo ed appropriato, un obiettivo importante della sanità dal punto di vista sociale e dell'impatto sul benessere dei cittadini e delle famiglie è la finalizzazione dell'intervento agli esiti finali delle cure, alla qualità della vita dei pazienti ed alla prevenzione dell'insorgere delle patologie evitabili.

Da questo punto di vista esistono ancora problemi nella sanità italiana, a cominciare dalla diffusione di importanti fattori di rischio che si potrebbero ridurre con una adeguata politica di informazione e prevenzione, come emerge dalla tabella 21.

La mortalità evitabile, calcolata ormai da alcuni anni con metodi statistici adeguati, porta ad esempio a stimare, nella Relazione sullo stato sanitario del paese 2007-2008, l'ammontare di più di 110.000 morti evitabili per tumori, malattie dell'apparato circolatorio, traumatismi ed avvelenamenti (vedi tab. 22).

Ben più elevato risulterebbe il valore indicato se venissero conteggiate anche le morti evitabili attraverso interventi di tipo migliorativo e di lungo periodo sugli stili di vita dannosi per la salute (prevenzione primaria).

Tab. 21 - Fattori di rischio per regione - Anno 2009 (a) (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

Regioni Ripartizioni Geografiche	Fumatori	Consumatori di alcol a rischio	Persone obese	Sedentari
Piemonte	22,9	19,6	9,4	34,1
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	18,9	25,7	11,2	27,6
Lombardia	23,5	16,4	9,5	34,0
Liguria	22,8	17,4	7,9	40,3
Trentino-Alto Adige	19,4	21,3	7,6	16,3
Bolzano/Bozen	*18,4*	*22,0*	*7,8*	*16,7*
Trento	*20,4*	*20,7*	*7,4*	*16,0*
Veneto	*22,3*	*20,6*	*9,4*	*26,0*
Friuli-Venezia Giulia	20,6	20,2	10,2	29,8
Emilia-Romagna	24,6	18,5	12,0	33,3
Toscana	24,1	17,9	8,0	38,4
Umbria	24,6	15,8	9,5	40,3
Marche	23,2	16,4	10,5	36,2
Lazio	24,6	14,4	10,6	44,0
Abruzzo	21,8	16,1	12,8	37,0
Molise	20,3	23,3	14,4	51,1
Campania	22,8	11,8	11,1	53,6
Puglia	20,8	13,9	11,4	52,7
Basilicata	23,2	18,2	10,7	46,1
Calabria	20,4	12,1	12,0	46,7
Sicilia	23,6	9,3	10,6	57,9
Sardegna	23,3	21,3	10,7	42,4
Italia	23,0	16,1	10,3	40,6

(a) L'abitudine al fumo e il consumo di alcol si riferiscono alla popolazione di 14 anni e più; le persone obese sono quelle di 18 anni e più. La sedentarietà (persone che non praticano né sport né attività fisica) si riferisce alla popolazione 3 anni e più

Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie

Tab. 22 – Mortalità evitabile in Italia per genere e grande gruppo di cause

Cause di morte	Uomini		Donne	
	N° Decessi	%	N° Decessi	%
Tumori	**30.483**	**42,8**	**17.973**	**49,9**
di cui	16.169	22,7	3.531	9,8
- app. respiratorio e org. intratorac.				
- apparato digerente e peritoneo	9.883	13,9	5.008	13,9
- donna (mammella e org. genitali)	-	-	8.150	22,6
Sistema cardiocircolatorio	**24.250**	**34,1**	**11.635**	**32,3**
di cui	15.562	21,9	5.383	14,9
- malattie ischemiche del cuore				
- malattie cerebrovascolari	6.576	9,2	4.685	13
Traumatismi e avvelenamenti	**10.545**	**14,8**	**3.087**	**8,6**
Altre cause	**5.911**	**8,3**	**3.322**	**9,2**
Totale	**71.189**	**100,0**	**36.017**	**100,0**

Fonte: elaborazione ERA su dati Istat

Per quanto riguarda, poi, la prevenzione secondaria, è importante segnalare che, a fronte di una copertura vaccinale nell'età infantile abbastanza estesa, e senza variazioni macroscopiche a livello territoriale, sussistono lacune nell'ambito di altri importanti interventi di *screening*. La tabella 23 riporta i dati sulle vaccinazioni dell'età pediatrica. E pur tuttavia va detto che i tassi di mortalità neonatale ed infantile presentano ancora valori non omogenei (tab. 24).

Tab. 23 - Vaccinazioni dell'età pediatrica. Anno 2009. Coperture vaccinali* (per 100 abitanti), calcolate sui riepiloghi inviati dalle Regioni e PP.AA.

Regione	POL3	DTP3	DT-DTP3	EpB3	M-MPR1-MPRV	Hib3
Piemonte	96,5	96,3	96,5	96,3	93,1	93,7
Valle d'Aosta	95,5	95,1	95,7	95,4	87,8	94,8
Lombardia	97,3	97,0	97,3	97,1	94,8	95,9
P.A. Bolzano	88,9	88,4	88,8	88,3	70,8	88,8
P. A. Trento	96,4	96,2	96,4	95,9	88,5	94,9
Veneto	96,6	96,4	96,6	90,6	93,0	95,8
FVG	96,2	96,0	96,3	95,9	91,4	95,2
Liguria	96,3	96,3	96,3	96,2	87,9	95,9
Emilia Romagna	97,3	97,1	97,4	97,1	93,9	96,5
Toscana	96,7	96,8	96,8	96,7	92,7	95,8
Umbria	97,3	97,3	97,3	97,3	95,2	97,3
Marche	97,8	97,7	97,8	97,7	92,4	97,4
Lazio	96,6	96,5	96,5	98,4	89,6	96,3
Abruzzo	97,6	97,6	97,6	97,6	92,2	97,5
Molise	94,6	94,6	94,6	94,6	88,8	94,6
Campania	94,6	94,6	94,6	94,4	86,9	94,4
Puglia	97,0	97,0	97,0	97,0	92,3	97,0
Basilicata	98,9	98,9	98,9	98,9	90,2	98,9
Calabria	94,5	94,5	94,5	94,5	85,4	94,5
Sicilia	95,9	95,9	95,9	95,9	86,8	95,9
Sardegna	96,7	96,7	96,7	96,7	95,5	96,7
Italia	96,1	96,0	96,2	95,8	89,9	95,6

(*) dati di copertura al 24° mese per: cicli completi (3 dosi) di DT, DTP, Epatite B, Polio, Hib e per una dose di MPR Aggiornamento 8 novembre 2010

Fonte: Ministero Della Salute, dr.ssa Elvira Rizzuto

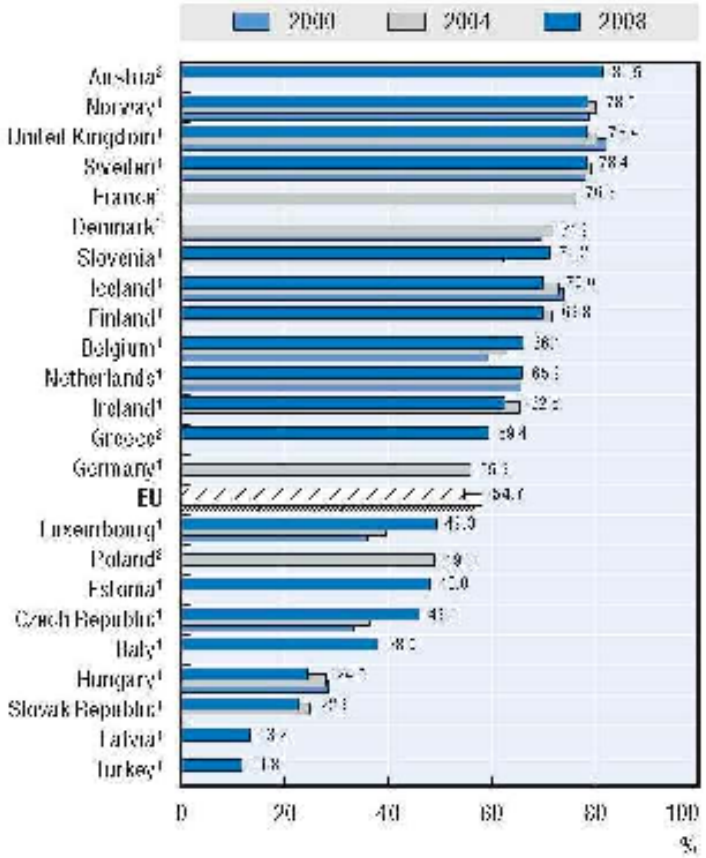
24 - Tassi di mortalità infantile e neonatale (per 1.000 nati vivi) per regione - Bienni 2004-2005, 2006- 2007

Regioni	Mortalità infantile		Mortalità neonatale	
	2004-2005	2006-2007	2004-2005	2006-2007
Piemonte	2,7	3,1	2,1	2,4
Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste	3,0	2,0	2,6	1,2
Lombardia	3,0	2,8	2,0	1,9
Trentino-Alto Adige	3,3	3,2	2,3	2,6
Bolzano-Bozen	*3,6*	*4,3*	*2,4*	*3,6*
Trento	*3,0*	*2,1*	*2,2*	*1,4*
Veneto	2,8	2,9	1,8	2,1
Friuli Venezia Giulia	2,7	1,9	2,1	1,5
Liguria	2,7	3,4	2,3	2,8
Emilia-Romagna	3,6	2,9	2,6	2,2
Toscana	3,1	2,7	2,3	2,1
Umbria	3,2	2,9	2,3	1,7
Marche	2,8	3,0	2,0	2,0
Lazio	3,9	3,7	3,0	2,6
Abruzzo	4,0	4,2	3,3	3,2
Molise	3,2	2,4	1,6	1,6
Campania	4,4	4,1	3,3	3,0
Puglia	4,8	4,0	3,5	2,7
Basilicata	4,6	1,8	2,9	1,2
Calabria	5,4	5,1	4,0	3,5
Sicilia	4,9	4,2	3,8	3,0
Sardegna	3,1	3,1	1,8	2,3
Italia	3,7	3,4	2,7	2,4

Fonte: Istat, Cause di morte, 2010

La figura 21 mostra la posizione dell'Italia rispetto ad uno dei più diffusi interventi di prevenzione secondaria, lo *screening* del cancro della cervicale, non particolarmente lusinghiera. Analoghe riflessioni possono essere condotte rispetto allo *screening* del colon-retto (figura 22) ed a quello mammografico (figura 23), soprattutto per quanto riguarda le differenze territoriali interne alla penisola.

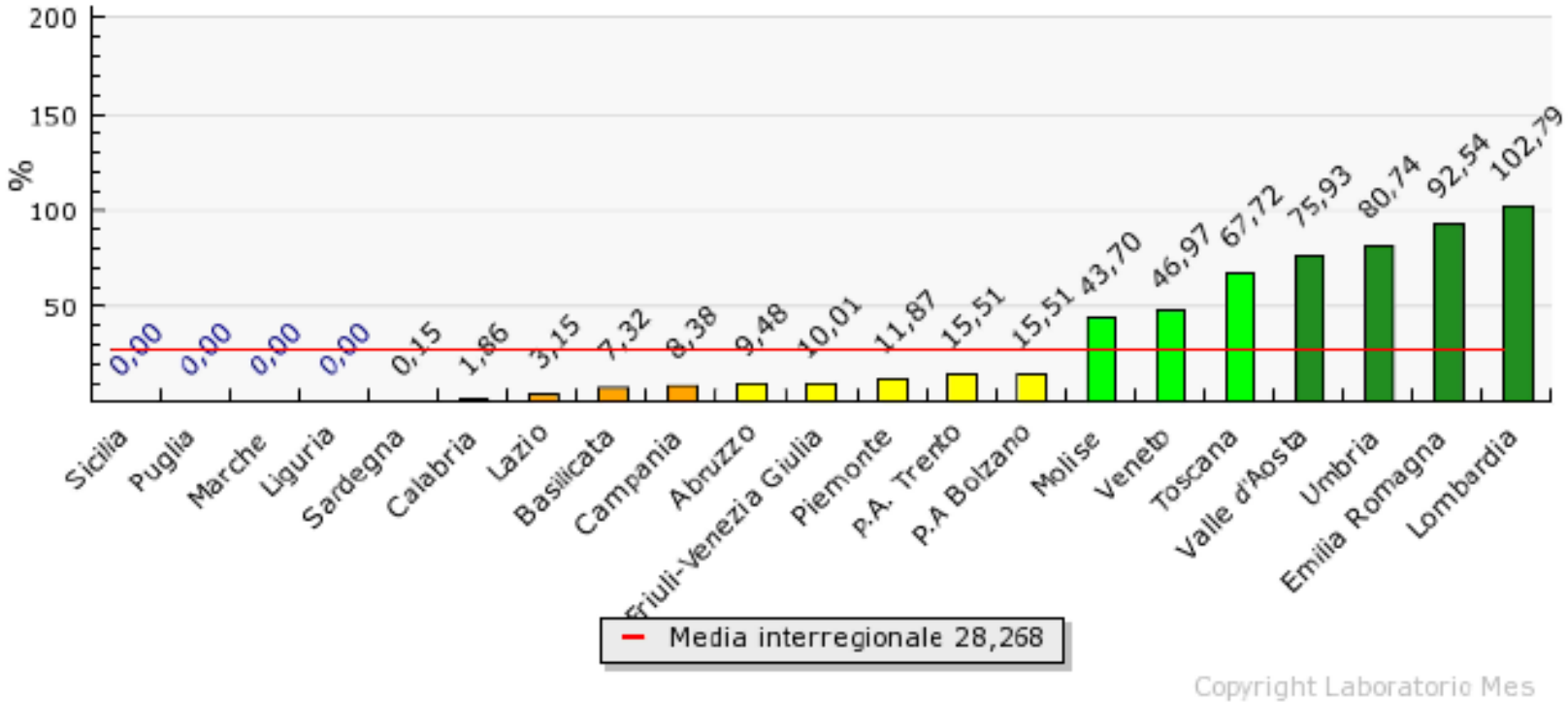
Fig. 21 – Cervical cancer screening, percentage of women screened aged 20-69, 2000 to 2008 (or nearest year)



1. Programme.
2. Survey.

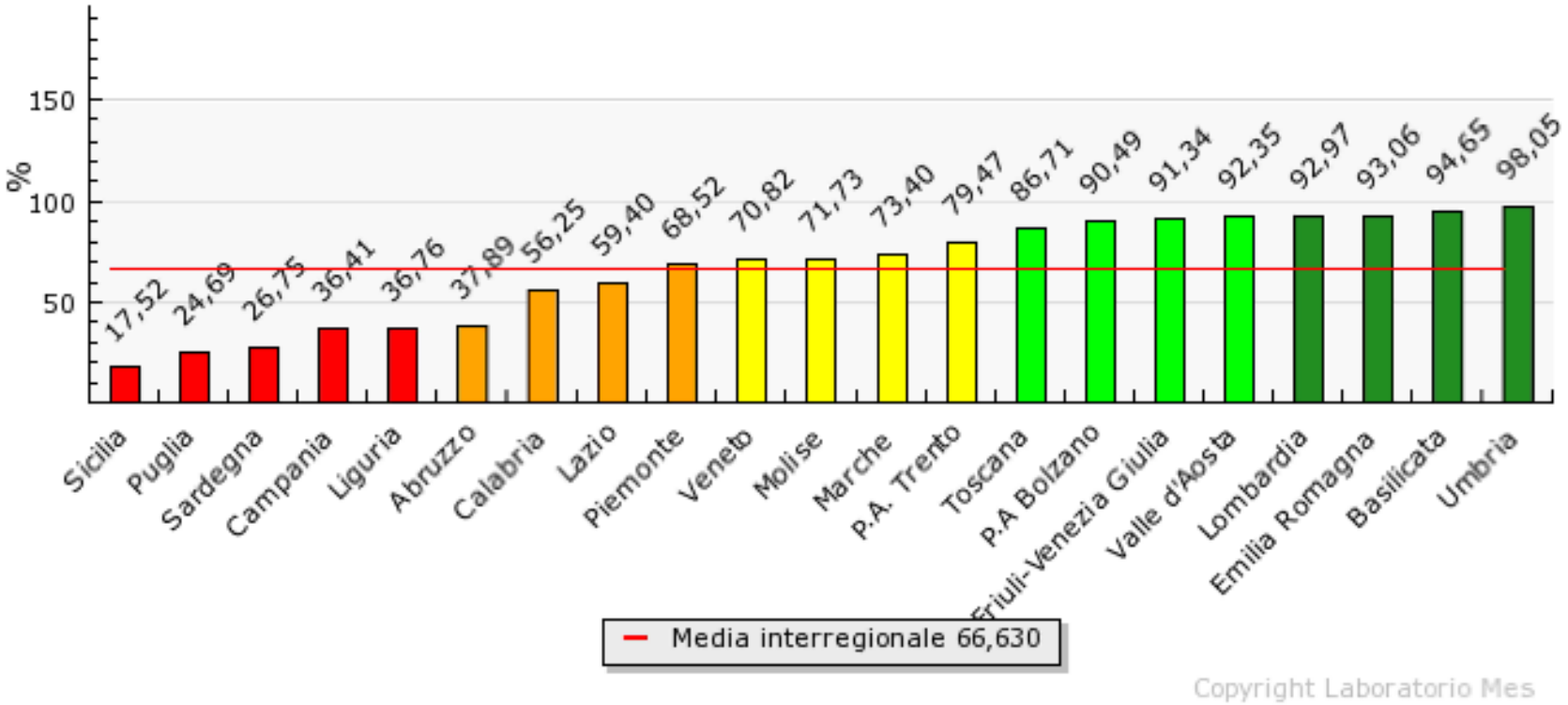
Source: Oecd Health Data 2010

Fig. 22 - Assistenza Sanitaria Collettiva e di Prevenzione (P). P5 Estensione grezza di *screening* colon retto (50-69 anni)



Fonte: Scuola Superiore Sant'Anna

Fig. 23 - Assistenza sanitaria collettiva e di Prevenzione (P). P3 Estensione grezza di *screening* mammografico (50-69 anni)



Fonte: Scuola Superiore Sant'Anna

2.2. PREVIDENZA

1. Sommario

I sistemi europei di protezione sociale, nell'attuale contesto socio-economico, sono sollecitati sia da esigenze di sostenibilità finanziaria e di adeguatezza sia da richieste parallele di efficienti quanto efficaci livelli di qualità dei servizi.

Sotto il profilo previdenziale, la comparazione a livello europeo fra gli indicatori demografici più rilevanti evidenzia per l'Italia un deciso invecchiamento della popolazione (indice di vecchiaia: nel 2010 Italia: 95,3%, media UE 85,4%, previsione per il 2050 Italia: 137,5%, media europea: 101,1%).

Per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, la spesa per la protezione sociale in Unione Europea vede il nostro Paese, collocarsi al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei, con una spesa di poco meno di 7.000 euro annui procapite, risultando comunque al di sopra della media UE (6.522 euro). Rapportata al Pil, la spesa dedicata alla protezione sociale pone l'Italia in una posizione più elevata, all'ottavo posto, con un valore pari al 26,7% del Pil, contro una media UE del 26,2%.

Riguardo all'Italia, la distribuzione per funzioni della spesa per prestazioni di protezione sociale vede oltre la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (51%) mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (25,8%), "superstiti" (9,4%), "invalidità" (6%), "famiglia" (4,8%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3%).

Gli Enti che operano nel nostro sistema di protezione sociale sono cinquantanove, ventisei dei quali erogano prestazioni di base e trentatre erogano prestazioni complementari.

I tre Enti principali sono l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), i quali hanno erogato nel 2009 complessivamente il 96,8% del totale delle prestazioni sociali (Inps: 72,1%, Inpdap 22,4%, Inail 2,3%).

La valutazione dei servizi erogati dagli Enti previdenziali è un compito estremamente complesso, vista l'entità ed il numero di prestazioni e servizi offerti ai cittadini. A tal fine è necessario rilevare varie tipologie di dati e indicatori quali:

- il grado di copertura dei servizi, ovvero la determinazione di quale frazione della popolazione potenzialmente interessata è abilitata alla loro fruizione;
- la misura delle prestazioni, se è adeguata ed in grado di consentire un buon livello di benessere;
- indicatori di bilancio economico del sistema di protezione sociale;
- indicatori di efficienza, economicità e performance del sistema di protezione sociale nel complesso e nei singoli comparti;
- indicatori di efficacia del sistema di protezione sociale, a livello di comparti, processi e servizi e la qualità nell'erogazione delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'**Inps**, gli **indicatori economici o di bilancio** permettono di monitorare e valutare importanti aspetti finanziari: il tasso di impegno per prestazioni (rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, pari al 98,6% nel 2010) misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse; il tasso di copertura (rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari al 63,9%) fornisce una indicazione essenziale sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale. Entrambi gli indicatori presentano valori pressoché invariati rispetto al 2009, evidenziando la stabilità economica del sistema di protezione sociale, pur nel momento attuale di crisi internazionale.

Gli **indicatori di produzione e di efficienza** dei processi aziendali, evidenziano anzitutto che la produzione (il complesso delle attività svolte e delle prestazioni e dei servizi forniti durante l'anno, normalizzati per poter essere sommati in unità di produzione equivalente) nel 2010 presenta un trend di crescita (+6,7% rispetto al 2009). Anche la produttività, indicatore costituito dal rapporto fra produzione e addetti in un periodo di tempo di riferimento, mostra aumenti rilevanti e generalizzati, mediamente superiori al 10%. Trend di crescita nel 2010 rispetto al 2009 si osservano anche per gli indicatori sintetici di efficienza e di economicità (oltre il

10% la prima, circa il 3% la seconda), continuando la positiva tendenza del biennio precedente.

Gli **indicatori degli standard di qualità dei servizi erogati** sono stati definiti e valutati nelle dimensioni fondamentali della tempestività, efficacia, accessibilità e trasparenza e hanno evidenziato nel 2010 risultati complessivamente molto positivi.

La **tempestività** è costituita da due sottodimensioni: i tempi di attesa per il disbrigo delle pratiche e i tempi di liquidazione delle prestazioni. Gli indicatori dei tempi di attesa per disbrigo pratiche si riferiscono alla rilevazione dei tempi di attesa degli utenti allo sportello e al telefono con il Contact center**,** con risultati positivi rispetto ai valori di riferimento (diminuzione dei tempi nell'ordine rispettivamente del 13% e 16%). L'indice medio dei tempi di erogazione delle prestazioni (media ponderata dei tempi di liquidazione delle singole prestazioni), nel 2010 registra un miglioramento del 9,8% rispetto al 2009. Nel rispetto dei termini entro cui l'Istituto è impegnato ad emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi che eroga si evidenzia che le pensioni di vecchiaia e le pensioni ai superstiti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 5,9%, quelle entro 60 giorni un aumento del 1,6%. Le pensioni di invalidità ed inabilità erogate entro 60 giorni hanno avuto un incremento del 5,7%, quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di disoccupazione ordinaria erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento dello 0,5%. Le indennità di disoccupazione con requisiti ridotti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di malattia a pagamento diretto erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 14,2%. Le indennità di maternità erogate a lavoratrici autonome entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 7,6%, quelle erogate a lavoratrici dipendenti entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 6,1%.

L'efficacia è stata analizzata le sotto dimensioni della relazione con l'utenza e della compiutezza data dall'esaustività della prestazione erogata rispetto alle esigenze dell'utente. La relazione con l'utenza è stata rilevata con risultati ampiamente

positivi soprattutto riguardo al gradimento del servizio di sportello (il 96,7% dei rispondenti hanno espresso soddisfazione elevata, +15,8% rispetto al valore di riferimento). La compiutezza è stata valutata per mezzo di due indicatori, entrambi con andamenti positivi: le pensioni liquidate in prima istanza (+0,9% rispetto al 2009) e le ricostituzioni delle pensioni (+0,3% rispetto al 2009).

L'**accessibilità**, che costituisce una importante dimensione della qualità, suddivisa in fisica e multicanale, è stata misurata e valutata con indicatori che confermano un continuo miglioramento. L'accessibilità fisica è stata misurata con due indicatori, il numero di sportelli ogni 10.000 abitanti, il cui numero è risultato superiore al valore di riferimento dell'8% e il numero di servizi fruiti presso gli sportelli dei Comuni (2,9 milioni nel 2010, +26,7% rispetto al 2009). L'accessibilità multicanale è stata misurata con vari indicatori: la percentuale dei moduli compilabili on-line sul sito web (99,3%, rispetto al 16,8% nel 2008); il numero di pagamenti on-line effettuati (167.574, +155% rispetto al 2009), il numero di PIN *(Personal Identification Number*) rilasciati rispetto al totale degli utenti (il valore cumulativo dall'inizio del servizio di rilascio è pari a 13,8%, la variazione rispetto al 2009 è di +5%); gli accessi al Contact center (24,5 mln., +9,9% rispetto al 2009); l'offerta di servizi mobili (Internet su dispositivi mobili), che nelle prime 8 settimane di servizio ha registrato oltre 32.700 accessi.

La **trasparenza**, valutata secondo le sottodimensioni dell'iter procedurale e dell'informazione ha fornito anch'essa risultati positivi. Riguardo all'iter procedurale è stato definito e misurato un indicatore che rileva la presenza del nome del responsabile del processo amministrativo nelle comunicazioni inviate all'utenza (100% nei casi rilevati). Riguardo all'informazione si evidenzia l'offerta di dati ad uso statistico disponibili on-line sui seguenti argomenti: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni.

Per quanto riguarda l'**Inpdap**, gli **indicatori economici,** evidenziano alcuni rilevanti aspetti finanziari: il **tasso di impegno per prestazioni,** dato dal rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, risultato pari a 97,91% nel 2010

(97,30% nel 2009); il **tasso di copertura**, costituito dal rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari a 86,86% nel 2010 (91,17% nel 2009).

L'analisi della **produzione,** nel 2010 ha rilevato un andamento complessivo in crescita rispetto al 2009 realizzando 3.174.472 prodotti, con un incremento rispetto all'anno precedente del 4,27%. Anche la **produttività,** costituita dal rapporto fra la produzione e le unità di personale addetto in un periodo di riferimento, ha avuto nel 2010 un incremento del 3%. L'indicatore sintetico di **economicità** ha subito, invece, nel 2010 rispetto al 2009 un leggero calo dello 0,02%.

L'analisi degli **indicatori degli standard di qualità dei servizi erogati**, definiti e valutati nelle dimensioni fondamentali della efficacia, tempestività, accessibilità e trasparenza ha evidenziato nel 2010 i seguenti risultati.

Per quanto riguarda gli indicatori di **efficacia**, ed in particolare la conformità, il **tasso di conflittualità** (costituito dal rapporto fra la definizione dei procedimenti di contenzioso rispetto alla produzione complessiva) registra nel 2010 un valore di 0,53%, in diminuzione rispetto al valore di 0,59% rilevato nel 2009.

La **tempestività** è stata valutata con tre indicatori riguardanti i tempi di erogazione delle prestazioni: la **liquidazione del Tfs/Tfr** (Trattamento di fine servizio/ Trattamento di fine rapporto) entro il tempo soglia di 105 giorni, che nel 2010 registra un valore pari al 47,7%, in sensibile miglioramento rispetto al dato 2009 (42,1%); la **liquidazione delle pensioni creditizie** (piccoli prestiti/ prestiti pluriennali) entro il tempo soglia di 15 giorni (2010: 39,9% rispetto al 18,0% del 2009) ed entro il tempo soglia di 90 giorni (2010: 94,4% rispetto al 68,8% del 2009); e infine la **percentuale di liquidazione delle pensioni dirette** senza soluzione di continuità rispetto al totale delle liquidate, che registra nel 2010 un valore pari a 79,4%, rispetto al valore di 75% rilevato nel 2009.

Per quanto riguarda **l'accessibilità** sono stati registrati il **numero di accessi al Call center** (1,04 milioni nel 2010), il **numero di visitatori unici del sito web** istituzionale (501.385 nel 2010) ed il **numero di pagine web vistate nell'anno** (6.223.869 nel 2010).

La **trasparenza**, riguardo alla sottodimensione dell'**iter procedurale**, rileva **l'indicazione del responsabile del procedimento amministrativo** nel 100% delle comunicazioni all'utenza.

2. I sistemi di Protezione Sociale in Europa

L'Europa sta attraversando un periodo di profonde trasformazioni sociali determinate da una molteplicità di fattori, tra i quali gli aspetti demografici, le criticità del mercato del lavoro, i flussi migratori e non ultima la crisi economica internazionale; fattori che provocano ripercussioni rilevanti con conseguente necessità degli Stati membri di aggiornare i sistemi previdenziali, in modo da garantire una crescita economica costante e sostenibile, accompagnata dal più alto livello possibile di coesione sociale.

I sistemi di sicurezza sociale, che in Europa sono sviluppati più che in altre parti del mondo, sono attualmente sottoposti a processi di riforma strutturale e di adeguamento alla nuova realtà.

In Europa la protezione sociale non è materia regolata uniformemente, in quanto ogni Stato membro attua un proprio sistema di welfare. Tuttavia l'Unione Europea fornisce linee guida e di indirizzo ai singoli Paesi, anche per l'esigenza di garantire la libera circolazione dei lavoratori sul territorio, che ha prodotto l'esistenza di incisive misure di coordinamento delle discipline previdenziali nazionali per garantire la parità e la reciprocità del trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di Stati membri diversi.

I sistemi previdenziali europei sono finanziati sia attraverso il versamento di contributi da parte di lavoratori e datori di lavoro, sia attraverso il pagamento delle imposte. Da questo punto di vista, le differenze tra i Paesi risiedono nella misura dell'intervento pubblico, nella eccezionalità o meno del finanziamento erariale e nel tipo di prestazioni finanziate tramite imposte. Per semplificare l'analisi comparativa, si fornisce tradizionalmente un'interpretazione dei sistemi previdenziali europei caratterizzata dai tre "pilastri" concettuali che costituiscono la base dei sistemi stessi, pur con notevoli differenze nella rilevanza di ciascuno di essi nei vari paesi:

- il primo pilastro è rappresentato da regimi a prestazioni definite, obbligatorie, a ripartizione, gestite dagli Enti pubblici;

- il secondo pilastro è fondato su prestazioni a contribuzione definita, a capitalizzazione, regolate da Enti privati sulla base di una normativa pubblica;
- il terzo pilastro è costituito dalla contribuzione privata, volontaria.

In questo modello le pensioni pubbliche, di cui al primo pilastro, hanno la finalità di fornire una prestazione previdenziale adeguata, che consenta di mantenere un tenore di vita simile a quello fruito nel periodo lavorativo; il secondo livello, a capitalizzazione, persegue la funzione di integrazione dei risparmi obbligatori, mentre il terzo livello, avendo natura volontaria, rappresenta la personalizzazione del sistema, basato sulle esigenze e le possibilità dei singoli.

Alcuni dei sistemi previdenziali europei sono già strutturati in funzione dei tre pilastri, altri ne prevedono solo due (obbligatorio e complementare), altri ancora consistono nel solo primo livello di erogazioni pubbliche.

All'interno dell'Unione Europea esistono sistemi di protezione sociale di vario tipo, che è possibile raggruppare in modelli relativi a Stati con caratteristiche, tradizioni sociali ed economie omogenee:

- Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia). Tali Paesi, dove le disuguaglianze retributive dei lavoratori sono fra le più basse, si distinguono per un sistema di protezione sociale considerato come un diritto universale. Le prestazioni sociali sono erogate dalle autorità pubbliche, sotto la loro diretta responsabilità, e la copertura finanziaria è prevalentemente di carattere fiscale. I lavoratori ricevono ulteriori prestazioni integrative legate a fondi professionali obbligatori..
- Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda). Qui è consolidata un'esperienza significativa di previdenza integrativa, nella forma di fondi pensione a benefici definiti (percentuale della retribuzione dell'ultimo periodo lavorativo), per lo più promossi dalle singole imprese. Sono caratterizzati dalla copertura completa delle sole prestazioni sanitarie; quelle assistenziali sono subordinate, invece, alla verifica delle condizioni di bisogno e quelle più strettamente previdenziali hanno un finanziamento misto pubblico/privato.

- Paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo). La previdenza privata è scarsamente presente (non oltre il 5% del PIL). Tale raggruppamento mostra un forte legame tra occupazione lavorativa e prestazioni erogate. Le parti sociali pagano contributi per ottenere i servizi, con l'intervento dello Stato per ripianare eventuali deficit.
- Paesi dell'Europa meridionale e mediterranea (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Cipro e Malta). Dipendono in larga parte dallo stato occupazionale dei soggetti e sono caratterizzati da un elevato particolarismo sia per la contribuzione, sia per le prestazioni erogate. Permane una notevole disparità di trattamento tra le persone inserite nel mercato del lavoro e quelle escluse.
- Paesi dell'Europa dell'Est (Lituania, Lettonia, Estonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia). Qui i sistemi previdenziali sono praticamente nuovi essendo precedentemente a totale carico dello Stato ed estesi a tutta la popolazione sopra i sessantacinque anni. Le leggi di attuazione o di riforma sono del periodo 1995-1998.

La Commissione Europea pubblica periodicamente resoconti sulle criticità sociali negli Stati membri. Di seguito si evidenziano le principali criticità per le quali vengono chiesti agli Stati membri azioni e servizi maggiormente efficaci ed efficienti:

- 79 milioni di cittadini dell'UE sono a rischio di povertà, cioè il 16 % della popolazione totale.
- 23,5 milioni di europei vivono con meno di 10 euro al giorno.
- Un europeo su cinque vive in condizioni abitative malsane.
- Più del 9 % dei cittadini europei vive in nuclei familiari privi di lavoro.
- Nei Paesi più ricchi il tenore di vita è in media 3,5 volte più elevato rispetto a quello registrato nei Paesi economicamente più disagiati.
- Gli attuali regimi pensionistici hanno generalmente ridotto la povertà tra gli anziani, ma le donne *single* anziane corrono un rischio molto più elevato degli uomini *single* (il 28% contro il 20%).
- L'Unione Europea ha adottato una definizione relativa di povertà, collegata, al tenore di vita di ogni Paese. In termini monetari, la soglia di povertà viene fissata al 60 % del valore mediano del reddito nazionale. In Polonia, il reddito mensile delle persone a rischio di povertà è pari a meno di 200 euro, mentre nel Regno Unito e in Finlandia si attesta sui 900 euro. Questa misurazione della povertà è attualmente affiancata da una valutazione della «povertà in base alle condizioni di vita», che contribuisce a fornire una migliore visione globale delle differenze tra gli standard di vita nei Paesi dell'UE

Fonte: "*Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*", European Commission, Bruxelles.

L'impatto dell'invecchiamento demografico sulla protezione sociale

In Europa l'incremento della popolazione in età anziana e la concomitante riduzione di quella in età giovanile sono processi che si protraggono ormai da diversi decenni, parallelamente al processo di aumento della sopravvivenza e al perdurante contenimento della fecondità ben al di sotto del livello di sostituzione delle generazioni.

Tali fenomeni incidono su molteplici ed importanti aspetti della vita sociale ed economica di un Paese. In primo luogo, notevoli sono i riflessi che le tendenze demografiche in atto producono sui conti di finanza pubblica sotto il profilo dell'espansione della spesa sociale e previdenziale.

L'indice di vecchiaia è un rapporto demografico, definito come il rapporto percentuale tra la popolazione in età anziana (65 anni e più) e la popolazione in età giovanile (meno di 15 anni). L'indice di dipendenza fornisce, invece, una misura del

grado di dipendenza economico-sociale tra le generazioni fuori e dentro il mercato del lavoro. L'indice di dipendenza si ottiene rapportando la popolazione residente in età non attiva (da 0 a 14 anni e da 65 anni e oltre) sulla popolazione in età lavorativa (da 15 a 64 anni). Tale rapporto, che viene generalmente moltiplicato per cento, misura il carico demografico sulla popolazione in età attiva.

Tali indicatori contribuiscono a misurare il livello di invecchiamento di un Paese e rappresentano i principali driver di crescita della spesa pensionistica dei prossimi decenni, quando si registrerà un elevato innalzamento della domanda di prestazioni previdenziali.

Indice di vecchiaia* per i Paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente nell'UE27

PAESI	2010	2030	2050
Italia	**95,3**	**145,9**	**137,5**
Austria	89,1	125,6	108,5
Belgio	109,8	113,9	90,7
Danimarca	135,0	209,2	163,2
Finlandia	52,9	84,7	104,6
Francia	104,9	163,8	156,8
Germania	86,5	165,6	153,8
Grecia	70,8	106,2	94,3
Irlanda	107,1	198,1	155,2
Lussemburgo	71,5	113,3	98,9
Paesi Bassi	96,9	130,8	112,1
Portogallo	111,6	167,5	140,2
Regno Unito	105,0	159,9	159,4
Spagna	95,6	119,6	115,9
Svezia	112,2	113,5	99,5
Ue27	***85,4***	***105,0***	***101,1***

* Rapporto percentuale tra la popolazione con 65 anni e più e la popolazione tra 0 e 14 anni.

Fonte: Eurostat, Population projections

Indice di dipendenza* per i Paesi dell'Ue a 15 e sinteticamente nell'UE27			
PAESI	**2010**	**2030**	**2050**
Italia	**190,8**	**219,9**	**229,0**
Austria	187,5	215,6	205,2
Belgio	187,5	233,1	178,4
Danimarca	199,4	284,4	243,1
Finlandia	191,7	158,7	212,2
Francia	208,3	216,3	238,9
Germania	221,0	204,5	239,1
Grecia	187,9	198,3	191,4
Irlanda	212,3	263,4	234,5
Lussemburgo	158,2	215,9	188,4
Paesi Bassi	178,8	244,8	195,9
Portogallo	172,9	241,8	221,9
Regno Unito	203,5	221,7	234,3
Spagna	176,3	205,0	215,2
Svezia	196,7	203,9	207,4
Ue27	***188,2***	***209,4***	***211,2***

* Rapporto percentuale tra la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e la popolazione in età attiva (15-64 anni).

Fonte: Eurostat, Population projections

La spesa sociale e le funzioni dei servizi

La spesa per la protezione sociale, articolata nelle tre aree di intervento della previdenza, sanità e assistenza, rappresenta una parte importante del sistema di welfare atta a garantire servizi e diritti considerati essenziali, rispettando vincoli di bilancio spesso stringenti.

Per effettuare una rilevazione significativa dei dati riguardanti la spesa sociale nei Paesi europei viene utilizzato il sistema di analisi e statistica ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics, Eurostat), che permette di integrare ed armonizzare le diversità delle legislazioni nazionali in materia.

Tale sistema, coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), definisce la spesa per la protezione sociale come i costi a carico di organismi pubblici o privati per l'insieme degli interventi intesi a sollevare le famiglie dall'insorgere di

rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza, da parte dei beneficiari, sia di una contropartita equivalente e simultanea, sia di polizze assicurative.

Le funzioni o rischi sono: "malattia/salute"; "invalidità"; "vecchiaia"; "superstiti"; "famiglia, maternità e infanzia"; "disoccupazione"; "abitazione"; "altre tipologie di esclusione sociale" (formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro, abitazioni, misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale).

Nel complesso, la spesa per la protezione sociale comprende le spese per: prestazioni di protezione sociale; servizi amministrativi; trasferimenti agli Enti delle Amministrazioni pubbliche, alle Istituzioni senza scopo di lucro e alle famiglie; interessi passivi. Per l'analisi nazionale sono considerate le sole spese per prestazioni di protezione sociale.

La spesa per la protezione sociale

La spesa per la protezione sociale di un Paese è un indicatore correlato al livello di reddito, alle caratteristiche strutturali e al modello di welfare adottato. Essa risulta più elevata nei Paesi con età della popolazione polarizzata nelle classi giovani e/o anziane.

Nel 2007 (ultimo dato comparato disponibile), l'Italia, con poco meno di 7.000 euro annui procapite, si colloca per la spesa al dodicesimo posto tra i 27 Paesi europei e, comunque, al di sopra della media Ue27 (6.522 euro).

Se rapportata al Pil, la spesa dedicata alla protezione sociale pone l'Italia in una posizione ancora più elevata, all'ottavo posto, con un valore pari al 26,7 per cento del Pil, contro una media Ue27 del 26,2 per cento, e in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari all'11,0 per cento rilevato per la Lettonia, ad un massimo pari al 30,5 per cento relativo alla Francia.

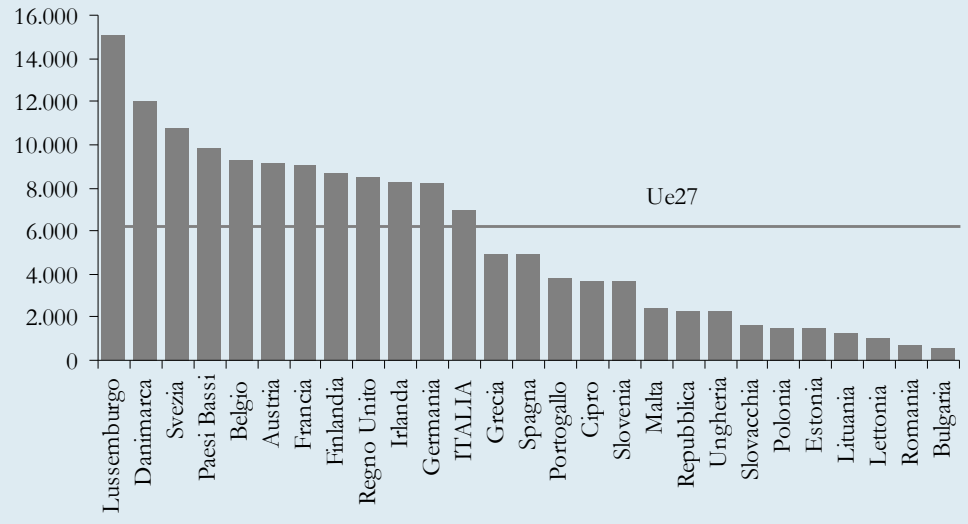
Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* - Euro per abitante

Paesi	Valori	Paesi	Valori
Lussemburgo	15.081	Portogallo	3.812
Danimarca	11.982	Cipro	3.691
Svezia	10.738	Slovenia	3.657
Paesi Bassi	9.872	Malta	2.408
Belgio	9.284	Repubblica Ceca	2.293
Austria	9.123	Ungheria	2.244
Francia	9.056	Slovacchia	1.630
Finlandia	8.625	Polonia	1.480
Regno Unito	8.472	Estonia	1.450
Irlanda	8.248	Lituania	1.214
Germania	8.186	Lettonia	1.017
Italia	**6.945**	Romania	741
Grecia	4.937	Bulgaria	568
Spagna	4.929	***Ue27***	***6.522***

* Anno 2007

Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* - Euro per abitante



* Anno 2007

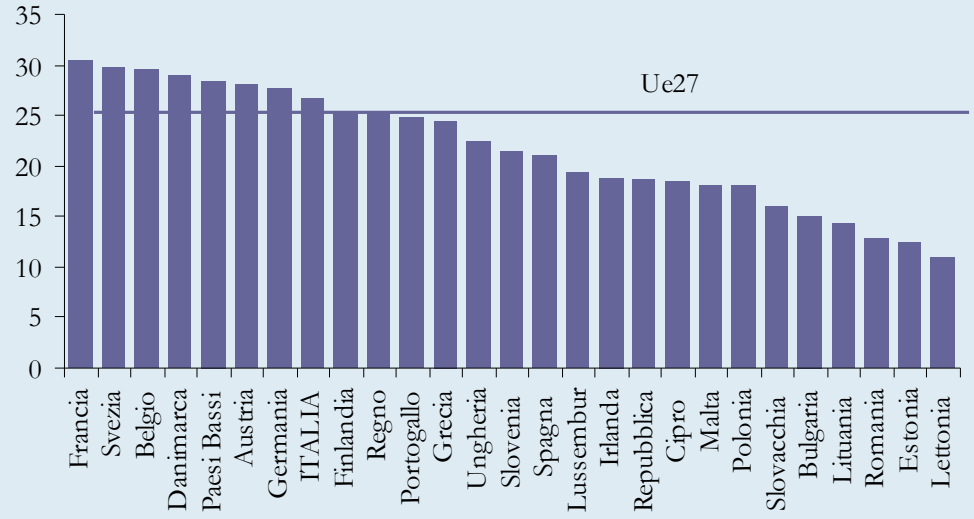
Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue in percentuale Pil*			
Paesi	**Valori**	**Paesi**	**Valori**
Francia	30,5	Spagna	21,0
Svezia	29,7	Lussemburgo	19,3
Belgio	29,5	Irlanda	18,9
		Repubblica	
Danimarca	28,9	Ceca	18,6
Paesi Bassi	28,4	Cipro	18,5
Austria	28,0	Malta	18,1
Germania	27,7	Polonia	18,1
Italia	**26,7**	Slovacchia	16,0
Finlandia	25,4	Bulgaria	15,1
Regno Unito	25,3	Lituania	14,3
Portogallo	24,8	Romania	12,8
Grecia	24,4	Estonia	12,5
Ungheria	22,3	Lettonia	11,0
Slovenia	21,4	***Ue27***	***26,2***

* Anno 2007

Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue in percentuale Pil*



* Anno 2007

Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

La spesa sociale per funzioni in Europa

Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per i Paesi Ue a 15 e sinteticamente Ue a 25 e Ue a 27* - *(euro PPS** per abitante)*

Paese	EVENTI, RISCHI E BISOGNI									
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale non altrove classificata	Costi amministrativi	Totale
Italia	**1.689,6**	**388,2**	**304,6**	**3.323,5**	**606,2**	**115,3**	**5,2**	**12,9**	**186,4**	**6.773,3**
Austria	2.180,2	673,1	851,9	3.496,3	593,8	445,1	32,0	90,6	149,8	8.640,2
Belgio	2.178,9	542,4	584,9	2.906,7	822,3	962,1	42,6	191,3	285,5	8.657,6
Danimarca	1.933,7	1.260,5	1.099,8	3.200,3	2,4	474,0	207,5	221,3	230,7	8.630,2
Finlandia	1.869,2	894,0	824,7	2.479,9	244,9	550,6	69,1	158,0	227,2	7.321,2
Francia	2.348,8	476,9	669,1	3.042,5	504,9	482,7	205,5	122,2	335,0	8.264,3
Germania	2.280,6	586,2	809,4	2.708,3	597,5	443,8	173,7	48,7	281,9	7.943,1
Grecia	1.568,3	273,8	344,0	2.429,8	425,1	250,8	112,6	129,9	142,4	5.719,9
Irlanda	2.690,0	359,1	963,5	1.488,7	289,4	506,9	102,7	133,5	501,4	7.054,4
Lussemburgo	3.383,6	1.600,7	2.157,9	3.556,7	1.253,9	634,5	101,4	276,7	206,7	13.231,3
Paesi Bassi	2.848,1	801,3	527,9	3.070,4	443,7	376,4	124,4	557,9	423,7	9.293,2
Portogallo	1.259,3	443,9	234,2	1.907,2	300,8	225,4	0,6	54,0	96,9	4.700,6
Regno Unito	2.237,1	719,6	442,4	3.059,7	232,7	154,6	426,3	49,5	139,3	7.455,1
Spagna	1.684,3	409,0	323,7	1.720,3	475,1	629,6	48,5	70,3	121,6	5.526,4
Svezia	2.305,6	1.349,1	900,9	3.445,3	178,8	332,4	146,4	183,8	185,8	9.028,0
Ue15	**2.102,9**	**575,5**	**569,9**	**2.828,8**	**466,4**	**371,7**	**167,2**	**95,8**	**230,3**	**7.464,3**
Ue25	**1.911,2**	**527,6**	**519,7**	**2.592,0**	**428,0**	**332,7**	**149,2**	**87,2**	**207,7**	**6.805,5**
Ue27	**1.829,9**	**506,3**	**499,9**	**2.486,1**	**409,0**	**317,7**	**142,1**	**84,3**	**198,5**	**6.521,8**

* Anno 2007; **PPS (purchasing power standard) è una moneta artificiale che riflette le differenze dei livelli dei prezzi dei Paesi che non sono rilevabili dai tassi di cambio. Questa unità è utile per confrontare i dati di diverse Nazioni. Fonte: Eurostat, Esspros

Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per i Paesi Ue a 15 e sinteticamente Ue a 25 e Ue a 27* - *(in percentuale sul PIL)*

Paese	EVENTI, RISCHI E BISOGNI									
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale non altrove classificata	Costi amministrativi	Totale
Italia	**6,7**	**1,5**	**1,2**	**13,1**	**2,5**	**0,5**	**0,0**	**0,1**	**0,7**	**26,7**
Austria	7,1	2,2	2,8	11,3	2,0	1,4	0,1	0,3	0,5	28,0
Belgio	7,4	1,8	2,0	9,9	2,8	3,3	0,1	0,7	1,0	29,5
Danimarca	6,5	4,2	3,7	10,7	0,0	1,6	0,7	0,7	0,8	28,9
Finlandia	6,5	3,1	2,9	8,6	0,9	1,9	0,2	0,5	0,8	25,4
Francia	8,7	1,8	2,5	11,2	1,9	1,8	0,8	0,5	1,2	30,5
Germania	8,0	2,0	2,8	9,5	2,1	1,5	0,6	0,2	1,0	27,7
Grecia	6,7	1,2	1,5	10,4	2,0	1,1	0,5	0,6	0,6	24,4
Irlanda	7,2	1,0	2,6	4,0	0,8	1,4	0,3	0,4	1,3	18,9
Lussemburgo	4,9	2,3	3,2	5,2	1,9	0,9	0,1	0,4	0,3	19,3
Paesi Bassi	8,7	2,5	1,6	9,4	1,4	1,2	0,4	1,7	1,3	28,4
Portogallo	6,6	2,3	1,2	10,1	1,7	1,2	0,0	0,3	0,5	24,8
Regno Unito	7,6	2,4	1,5	10,4	0,8	0,5	1,4	0,2	0,5	25,3
Spagna	6,4	1,6	1,2	6,5	1,9	2,4	0,2	0,3	0,5	21,0
Svezia	7,6	4,4	3,0	11,3	0,6	1,1	0,5	0,6	0,6	29,7
Ue15	**7,6**	**2,1**	**2,1**	**10,2**	**1,7**	**1,3**	**0,6**	**0,3**	**0,8**	**26,9**
Ue25	**7,4**	**2,0**	**2,0**	**10,0**	**1,7**	**1,3**	**0,6**	**0,3**	**0,8**	**26,4**
Ue27	**7,4**	**2,0**	**2,0**	**10,0**	**1,7**	**1,3**	**0,6**	**0,3**	**0,8**	**26,2**

* Anno 2007

Fonte: Eurostat, Esspros

Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per i Paesi Ue a 15 e sinteticamente Ue a 25 e Ue a 27* - *(composizione percentuale)*

Paese	EVENTI, RISCHI E BISOGNI									
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale non altrove classificata	Costi amministrativi	Totale
Italia	24,9	5,7	4,5	49,1	9,2	1,7	0,1	0,2	2,8	100,0
Austria	25,2	7,8	9,9	40,5	7,0	5,2	0,4	1,0	1,7	100,0
Belgio	25,2	6,3	6,8	33,6	9,5	11,1	0,5	2,2	3,3	100,0
Danimarca	22,4	14,6	12,7	37,1	0,0	5,5	2,4	2,6	2,7	100,0
Finlandia	25,5	12,2	11,3	33,9	3,4	7,5	0,9	2,2	3,1	100,0
Francia	28,4	5,8	8,1	36,8	6,3	5,8	2,5	1,5	4,1	100,0
Germania	28,7	7,4	10,2	34,1	7,4	5,6	2,2	0,6	3,5	100,0
Grecia	27,4	4,8	6,0	42,5	8,2	4,4	2,0	2,3	2,5	100,0
Irlanda	38,1	5,1	13,7	21,1	4,2	7,2	1,5	1,9	7,1	100,0
Lussemburgo	25,6	12,1	16,3	26,9	9,7	4,8	0,8	2,1	1,6	100,0
Paesi Bassi	30,6	8,6	5,7	33,0	4,9	4,1	1,3	6,0	4,6	100,0
Portogallo	26,8	9,4	5,0	40,6	6,8	4,8	0,0	1,1	2,1	100,0
Regno Unito	30,0	9,7	5,9	41,0	3,0	2,1	5,7	0,7	1,9	100,0
Spagna	30,5	7,4	5,9	31,1	9,2	11,4	0,9	1,3	2,2	100,0
Svezia	25,5	14,9	10,0	38,2	2,0	3,7	1,6	2,0	2,1	100,0
Ue15	**28,2**	**7,7**	**7,6**	**37,9**	**6,4**	**5,0**	**2,2**	**1,3**	**3,1**	**100,0**
Ue25	**28,1**	**7,8**	**7,6**	**38,1**	**6,4**	**4,9**	**2,2**	**1,3**	**3,1**	**....**
Ue27	**28,1**	**7,8**	**7,7**	**38,1**	**6,4**	**4,9**	**2,2**	**1,3**	**3,0**	**....**

* Anno 2007

Fonte: Eurostat, Esspros

Enti preposti all'erogazione dei servizi di protezione sociale

La Tavola seguente illustra il confronto fra alcuni grandi Paesi europei della distribuzione delle competenze in materia di sicurezza sociale fra i vari Enti di protezione sociale. In particolare, l'Inps rappresenta uno dei maggiori Enti europei, in quanto è l'unico in Europa ad assommare una complessità di funzioni e servizi previdenziali ed assistenziali, usualmente di competenza di una pluralità di Enti.

SUDDIVISIONE DEGLI ENTI PREPOSTI ALLA SICUREZZA SOCIALE NEI MAGGIORI PAESI DELLA UE

Tipologia rischio o prestazione		FRANCIA	GERMANIA	ITALIA	REGNO UNITO
Pensioni	-Vecchiaia -Anzianità	Dipendenti: CNAV (Caisse National d'Assurance Vieillesse), AGIRC, ARRCO, CRAM Autonomi: CNAVPL, CNBF, Fondi nazionali di RSI	DRB –Deutsche Rentenversicherung Bund RDR - Regionalträger der Deutsche Rentenversicherung, DRKBS - Deutsche Rentenversicherung Knappschaft -Bahn-See	**INPS** **INPDAP** **INPGI** **ENPALS**	DWP - Pension Service
	- Superstiti	Dipendenti: CNAV, AGIRC, ARRCO, CRAM Autonomi: CNAVPL, CNBF, Fondi naz. di RSI	RDR - Regionalträger der Deutsche Rentenversicherung, DRKBS - Deutsche Rentenversicherung Knappschaft -Bahn-See	**INPS** **INPDAP** **INPGI** **ENPALS**	DWP- Pension Service
	-Disabilità -Inabilità	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM	RDR - Regionalträger der Deutsche Rentenversicherung, DRKBS - Deutsche Rentenversicherung Knappschaft -Bahn-See	**INPS** **INPDAP** **INPGI** **ENPALS**	DCS - Disability and Carers Service
Sostegno reddito	-Malattia	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM Autonomi: Fondi nazion. e region. di RSI, OC Tutti residenti: CNAF, CAF	DVKA - Gesetzliche Krankenversicherung *(circa 200 Fondi di Assicurazioni per malattia e maternità)*	**INPS** **IPSEMA**	NHS - National Health Service

Tipologia rischio o prestazione		FRANCIA	GERMANIA	ITALIA	REGNO UNITO
	-Maternità	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM Autonomi: Fondi nazion. e region. di RSI, OC	DVKA - Gesetzliche Krankenversicherung *(circa 200 Fondi di Assicurazioni per malattia e maternità)*	**INPS IPSEMA**	Employer
	-Assegni familiari	Tutti residenti: CNAF, CAF	BVA - Bundesversicherungamt	**INPS**	CSA - Child Support Agency
Sostegno occupazione	-Disoccupazione -Mobilità	Dipendenti: UNEDIC, ASSEDIC	Bundesagentur für Arbeit – BFA (Agenzia Federale dell'Impiego) Direttorati regionali Agenzie locali per l'impiego	**INPS**	JP - Jobcentre Pus
	-Cassa integrazione	UNEDIC, ASSEDIC	Bundesagentur für Arbeit – BFA (Agenzia Federale dell'Impiego)	**INPS**	JP- Jobcentre Pus
Sostegno assistenziale Garanzia reddito	-Invalidità civile	AVA, ORGANIC	AOK – Bundesverband, BK	**INPS**	DCS - Disability and Carers Service
	-Reddito minimo garantito -Assegno sociale anziani senza reddito -Assistenza a livello locale	Tutti residenti in età lavorativa e disoccupati: Reddito minimo garantito: Service d'action sociale, CAF - CMSA	*Istituti di Assistenza Sociale a livello regionale e multi-municipale*	**INPS** Comuni, Regioni	HM Revenue and Customs Local Authorities
Infortuni sul lavoro e malattie professionali	-Indennità -Rendite	Dipendenti: CNAMTS, CRAM, CPAM	Gesetzliche Unfallversicherung Berufsgenossenschaften *Associazioni di Assicurazioni delle Imprese Fondi di Assicur. contro gli infortuni sul lavoro*	**INAIL**	HSCE - Health and Safety Commission and Executive

Fonte: Missoc (Mutual Information System on Social Protection)

3. Costi e servizi della protezione sociale in Italia

I Conti economici

Nelle Tavole che seguono sono rappresentati i Conti economici della Previdenza e dell'Assistenza, compilati secondo il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale SESPROS96 (inglese ESSPROS96) e in accordo con il Sistema dei conti nazionali (SEC95).

Conto economico consolidato della Previdenza - Totale Istituzioni[a] e Amministrazioni Pubbliche - (*in milioni di euro*)

VOCE	2008		2009	
	Totale Istituzioni	di cui Amm. Pub.	Totale Istituzioni	di cui Amm.Pub.
ENTRATE				
Contributi sociali[b]	**244.310**	**215.911**	**243.182**	**215.003**
Dei datori di lavoro	173.832	148.581	173.058	148.184
Effettivi	164.445	144.701	163.592	144.098
Figurativi	9.387	3.880	9.466	4.086
Dei lavoratori	70.027	66.879	69.668	66.363
Dipendenti	41.451	38.946	41.716	39.147
Indipendenti	28.576	27.933	27.952	27.216
Dei non occupati	451	451	456	456
Contribuzioni diverse	**55.051**	**55.051**	**63.457**	**63.457**
Amministrazione centrale[c]	54.403	54.403	62.570	62.570
Amministrazione locale	18	18	3	3
Enti di previdenza	-	-	-	-
Imprese	438	438	544	544
Famiglie	192	192	340	340
Redditi da capitale	**1.294**	**1.294**	**1.030**	**1.030**
Altre entrate	**53**	**53**	**55**	**55**
Totale entrate correnti	**300.708**	**272.309**	**307.724**	**279.545**
USCITE				
Prestazioni	**278.707**	**254.026**	**290.905**	**265.638**
Prestazioni sociali in denaro	278.707	254.026	290.905	265.638
Contribuzioni diverse	**7.336**	**7.336**	**8.089**	**8.089**
Amministrazione centrale	5.027	5.027	5.637	5.637
Amministrazione locale	-	-	-	-
Enti di previdenza	1.269	1.269	1.335	1.335
Imprese	85	85	-	-
Famiglie	184	184	192	192
Istituzioni sociali varie	771	771	925	925
Servizi amministrativi	**5.835**	**5.622**	**5.968**	**5.729**
Redditi da lavoro dipendente	3.419	3.405	3.346	3.330
Consumi intermedi	2.193	1.994	2.400	2.177
Ammortamenti	53	53	55	55
Imposte indirette	170	170	167	167
meno: Vendite residuali	-	-	-	-
Altre uscite	**494**	**494**	**321**	**321**
di cui: interessi passivi	329	329	192	192
Totale uscite correnti	**292.372**	**267.478**	**305.283**	**279.777**
Saldo	**8.336**	**4.831**	**2.441**	**-232**

(a) Comprende tutti i settori istituzionali pubblici e privati.

(b) I contributi sociali sono indicati al netto degli sgravi contributivi.

(c) Comprende le anticipazioni o rimborsi di tesoreria e i trasferimenti dello Stato agli Enti di previdenza a copertura dei minori contributi da questi riscossi a seguito degli sgravi contributivi.
Fonte: Istat, Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96)

Conto economico consolidato dell'Assistenza - Totale Istituzioni[a] e Amministrazioni Pubbliche - *(in milioni di euro)*

VOCE	2008		2009	
	Totale Istituzioni	di cui Amm.Pub	Totale Istituzioni	di cui Amm.Pub.
ENTRATE				
Contributi sociali figurativi	**3.313**		**3.220**	
Dei datori di lavoro	3.313		3.220	
Contribuzioni diverse	**31.709**	**31.666**	**34.815**	**34.771**
Amministrazione centrale	22.039	22.039	24.368	24.368
Amministrazione locale	8.401	8.358	9.112	9.068
Enti di previdenza	1.269	1.269	1.335	1.335
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	-	-	-	-
Redditi da capitale	**19**	**-**	**21**	**1**
Altre entrate	**333**	**333**	**342**	**342**
Totale entrate correnti	**35.374**	**31.999**	**38.398**	**35.114**
USCITE				
Prestazioni	**35.892**	**30.949**	**38.670**	**33.769**
Prestazioni sociali in denaro	23.237	23.237	25.697	25.697
Prestazioni sociali in natura	12.655	7.712	12.973	8.072
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da prod. market	6.488	3.175	6.635	3.415
- corrispondenti a servizi prodotti da prod. non market:	6.167	4.537	6.338	4.657
Redditi da lavoro dipendente	3.049	2.125	3.069	2.091
Consumi intermedi	3.382	2.576	3.519	2.737
Ammortamenti	530	333	546	342
Imposte indirette	132	123	128	120
Risultato netto di gestione	-121	-121	-122	-122
meno: Produzione servizi vendibili e vendite residuali	-805	-499	-802	-511
Contribuzioni diverse	**55**	**553**	**40**	**814**
Amministrazione centrale	-	-	-	-
Amministrazione locale	36	36	36	36
Enti di previdenza	18	18	3	3
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	1	1	1	1
Istituzioni sociali varie	-	498	-	774
Servizi amministrativi	**507**	**507**	**545**	**545**
Redditi da lavoro dipendente	194	194	184	184
Consumi intermedi	312	312	360	360
Imposte indirette	1	1	1	1
Altre uscite	**79**	**22**	**81**	**21**
di cui: interessi passivi	58	22	59	21
Totale uscite correnti	**36.533**	**32.031**	**39.336**	**35.149**
Saldo	**-1.159**	**-32**	**-938**	**-35**

(a) Comprende tutti i settori istituzionali pubblici e privati.
Fonte: Istat, Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96)

Prestazioni di protezione sociale per funzioni in Italia

La spesa per prestazioni di protezione sociale (che rappresenta il 95,4 per cento della spesa complessiva per protezione sociale) è dedicata per oltre la metà alla funzione "vecchiaia" (51,0 per cento) mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (25,8), "superstiti" (9,4), "invalidità" (6,0), "famiglia" (4,8) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,0 per cento) (anno 2009).

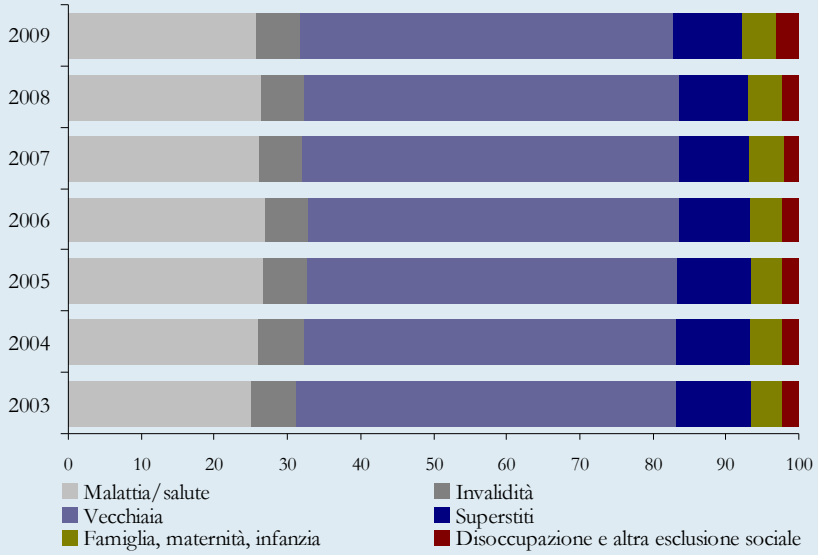
Rispetto al 2003 (primo anno preso in considerazione), sono in aumento le quote di spesa destinate alle funzioni "disoccupazione e altra esclusione sociale" (+0,8 punti percentuali, imputabili esclusivamente alla crescita della spesa per "disoccupazione"), "malattia/salute" (+0,7) e "famiglia" (+0,4), mentre registrano una diminuzione le quote relative alle rimanenti funzioni, in particolare, "vecchiaia" (-0,9) e "superstiti" (-0,8). Il peso della spesa per prestazioni sociali rispetto al Pil segna una forte crescita (+3,6 punti percentuali in sei anni), osservabile anche a livello di singola funzione ed imputabile prevalentemente alle funzioni "vecchiaia" (+1,6) e "malattia/salute" (+1,1).

Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione* *(composizioni percentuali)*

FUNZIONI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Malattia/salute	25,1	26,1	26,8	26,9	26,0	26,4	25,8
Invalidità	6,2	6,0	6,0	5,9	6,0	5,9	6,0
Vecchiaia	51,9	51,1	50,7	50,8	51,5	51,3	51,0
Superstiti	10,2	10,0	10,0	9,6	9,6	9,4	9,4
Famiglia, maternità, infanzia	4,4	4,5	4,4	4,5	4,8	4,7	4,8
Disoccupazione e altra esclusione sociale	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1	2,2	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Anni 2003 – 2009. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*(*composizioni percentuali)*



*Anni 2003 – 2009. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2009 - *(milioni di euro)*

FUNZIONE E TIPO DI PRESTAZIONE	EVENTI, RISCHI E BISOGNI								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale	Totale
TOTALE ISTITUZIONI									
SANITA'	**102.782**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.782**
Prestazioni sociali in natura	**102.782**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.782**
PREVIDENZA	**8.064**	**7.823**	**9.223**	**214.164**	**40.283**	**11.348**	**-**	**-**	**290.905**
Prestazioni sociali in denaro	**8.064**	**7.823**	**9.223**	**214.164**	**40.283**	**11.348**	**-**	**-**	**290.905**
- Pensioni e rendite	-	7.350	-	186.741	40.283	1.385	-	-	235.759
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	-	-	-	24.342	-	-	-	-	24.342
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	8.064	-	2.752	-	-	-	-	-	10.816
- Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	7.500	-	-	7.500
- Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	2.463	-	-	2.463
- Assegni familiari	-	-	6.390	-	-	-	-	-	6.390
- Altri sussidi e assegni	-	473	81	3.081	-	-	-	-	3.635
ASSISTENZA	**498**	**18.033**	**11.705**	**6.346**	**437**	**228**	**386**	**1.037**	**38.670**
Prestazioni sociali in denaro	**498**	**16.977**	**3.192**	**4.159**	**431**	**-**	**386**	**54**	**25.697**
- Pensione sociale	-	-	-	3.970	-	-	-	-	3.970
- Pensione di guerra	-	530	-	-	378	-	-	-	908
- Pensione agli invalidi civili	-	14.543	-	-	-	-	-	-	14.543
- Pensione ai non vedenti	-	1.125	-	-	-	-	-	-	1.125
- Pensione ai non udenti	-	172	-	-	-	-	-	-	172
- Altri assegni e sussidi	498	607	3.192	189	53	-	386	54	4.979
Prestazioni sociali in natura	**-**	**1.056**	**8.513**	**2.187**	**6**	**228**	**-**	**983**	**12.973**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	-	567	4.620	1.041	-	-	-	407	6.635
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	-	489	3.893	1.146	6	228	-	576	6.338
Totale protezione sociale	**111.344**	**25.856**	**20.928**	**220.510**	**40.720**	**11.576**	**386**	**1.037**	**432.357**
DI CUI: ISTITUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE									
SANITA'	**102.782**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.782**
Prestazioni sociali in natura	**102.782**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**102.782**
PREVIDENZA	**2.963**	**7.795**	**9.223**	**194.391**	**39.918**	**11.348**	**-**	**-**	**265.638**
Prestazioni sociali in denaro	**2.963**	**7.795**	**9.223**	**194.391**	**39.918**	**11.348**	**-**	**-**	**265.638**
- Pensioni e rendite	-	7.322	-	185.400	39.918	1.385	-	-	234.025
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	-	-	-	8.809	-	-	-	-	8.809

Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2009 - *(milioni di euro)*

FUNZIONE E TIPO DI PRESTAZIONE	EVENTI, RISCHI E BISOGNI								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale	Totale
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.963	-	2.752	-	-	-	-	-	5.715
- Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	7.500	-	-	7.500
- Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	2.463	-	-	2.463
- Assegni familiari	-	-	6.390	-	-	-	-	-	6.390
- Altri sussidi e assegni	-	473	81	182	-	-	-	-	736
ASSISTENZA	**498**	**17.828**	**8.014**	**5.728**	**437**	**228**	**386**	**650**	**33.769**
Prestazioni sociali in denaro	**498**	**16.977**	**3.192**	**4.159**	**431**	**-**	**386**	**54**	**25.697**
- Pensione sociale	-	-	-	3.970	-	-	-	-	3.970
- Pensione di guerra	-	530	-	-	378	-	-	-	908
- Pensione agli invalidi civili	-	14.543	-	-	-	-	-	-	14.543
- Pensione ai non vedenti	-	1.125	-	-	-	-	-	-	1.125
- Pensione ai non udenti	-	172	-	-	-	-	-	-	172
- Altri assegni e sussidi	498	607	3.192	189	53	-	386	54	4.979
Prestazioni sociali in natura	**-**	**851**	**4.822**	**1.569**	**6**	**228**	**-**	**596**	**8.072**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	-	567	1.400	1.041	-	-	-	407	3.415
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	-	284	3.422	528	6	228	-	189	4.657
Totale protezione sociale	**106.243**	**25.623**	**17.237**	**200.119**	**40.355**	**11.576**	**386**	**650**	**402.189**

(a) Il dato relativo all'evento disoccupazione comprende i prepensionamenti legati alle politiche del mercato del lavoro.

(b) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

Fonte: Istat, Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96)

Le Prestazioni sociali e i Contributi previdenziali per regione

Le prestazioni sociali rappresentano i trasferimenti correnti corrisposti alle famiglie, in denaro o in natura, da parte degli Enti previdenziali al fine di coprire gli oneri derivanti da specifici rischi, eventi o bisogni. Rispetto ai singoli settori di intervento, la previdenza presuppone la costituzione di una posizione contributiva antecedente e comprende anche gli interventi finalizzati al mantenimento a breve termine del salario, in caso di malattia o infortunio; l'assistenza, che non presuppone la costituzione di posizione contributiva, è generalmente destinata a sostenere i redditi insufficienti; la sanità, infine, riguarda tutti gli interventi legati allo stato di salute, con l'esclusione del mantenimento a breve termine del salario in caso di malattia o infortunio.

I contributi previdenziali, insieme ai trasferimenti che gravano sul bilancio dello Stato, finanziano la spesa sociale. Questi consistono in versamenti che le persone assicurate o i loro datori di lavoro effettuano, direttamente o indirettamente, agli Enti previdenziali al fine di acquistare e/o conservare il diritto alle prestazioni sociali. L'indice di copertura previdenziale è calcolato come rapporto percentuale tra i contributi versati e le prestazioni erogate e indica la dimensione relativa di un avanzo/disavanzo di bilancio a seconda che sia maggiore o minore di 100.

La spesa per prestazioni sociali erogata in Italia dagli Enti di previdenza è pari nel complesso a 271.894 milioni di euro, il 17,3 per cento del Pil, e corrisponde a un importo pro capite di 4.544 euro (anno 2008). Il settore della previdenza rappresenta il 92,6 per cento delle uscite, seguito da quelli dell'assistenza (7,3 per cento) e della sanità (0,1 per cento). All'opposto, le entrate attraverso i contributi sociali ammontano a 224.795 milioni di euro (3.757 euro per abitante, il 14,3 per cento del Pil) e coprono l'82,7 per cento della spesa.

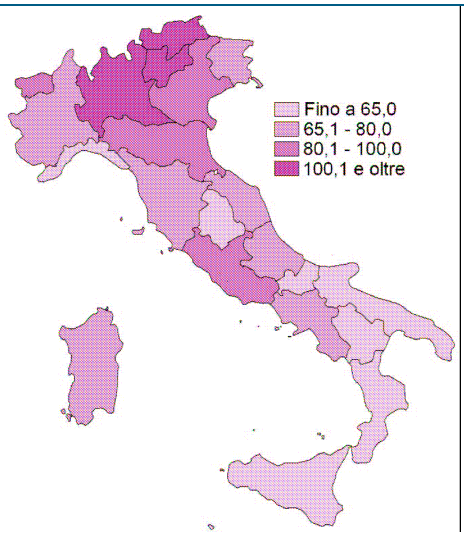
Nell'Italia settentrionale si concentra la quota maggiore sia della spesa per prestazioni sociali (50,5 per cento), sia delle entrate contributive (56,3 per cento): la Lombardia si distingue per il bilancio leggermente positivo, con 48,8 miliardi di euro erogati (5.036 euro per abitante), quasi 53 miliardi di contributi versati e un indice di

copertura previdenziale uguale a 108,5. Anche il Trentino-Alto Adige, soprattutto grazie al contributo di Bolzano, è caratterizzato da un bilancio in attivo e da un indice di copertura previdenziale pari a 107,2. Il Lazio è la seconda regione per ammontare complessivo di prestazioni sociali erogate (27,4 miliardi, 4.902 euro per abitante) e contributi versati (circa 27,0 miliardi), mentre nel complesso del Mezzogiorno la quota di prestazioni erogata rappresenta il 28,2 per cento del totale e quella dei contributi è pari al 21,6 per cento. Qui è la Campania a essere caratterizzata dai livelli più elevati in termini di spese e entrate, che corrispondono rispettivamente al 19,9 e al 13,5 cento del Pil. Poiché le prestazioni sociali e i contributi previdenziali sono legati alla struttura demografica e produttiva del Paese, i dati pro capite confermano le differenze territoriali e il disavanzo relativo più elevato delle regioni del Mezzogiorno, causato soprattutto dal minor livello contributivo. Fanno eccezione la Liguria e l'Umbria con indici di copertura tra i più bassi, insieme a Calabria, Puglia, Sicilia e Molise. In Liguria, caratterizzata da un'elevata quota di anziani, si registra anche la spesa pro capite per prestazioni sociali più alta, seguita da Friuli-Venezia Giulia, Piemonte ed Emilia-Romagna. Le spese per abitante più basse del Paese si riscontrano invece in Campania e in Sicilia.

Rispetto al Pil, è il Nord-est e, in particolare, il Trentino-Alto Adige a registrare le percentuali di spesa più contenute. Nel Mezzogiorno si spende di più, anche se la Liguria si attesta sugli stessi livelli di Puglia e Calabria. Riguardo ai contributi versati in rapporto al Pil, Lombardia, Lazio, Trento, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte sono in testa; in coda Molise, Valle d'Aosta e Calabria.

Indice di copertura previdenziale per regione*

(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)



* Anno 2008

Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

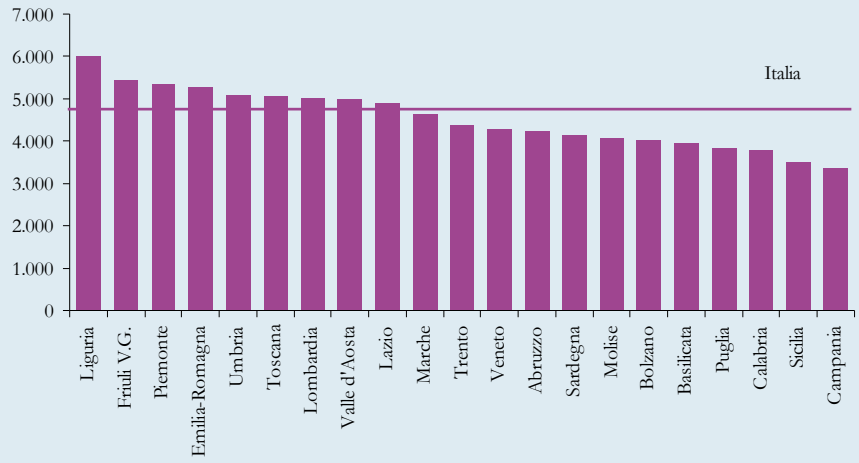
Prestazioni sociali erogate dagli Enti di previdenza per regione*

(euro per abitante)

Regioni	Indice di copertura previdenziale	Regioni	Indice di copertura previdenziale
Liguria	6.020	Veneto	4.310
Friuli V.G.	5.456	Abruzzo	4.231
Piemonte	5.335	Sardegna	4.133
Emilia-Romagna	5.280	Molise	4.065
Umbria	5.078	*Bolzano*	*4.051*
Toscana	5.060	Basilicata	3.938
Lombardia	5.036	Puglia	3.853
Valle d'Aosta	5.005	Calabria	3.779
Lazio	4.902	Sicilia	3.504
Marche	4.649	Campania	3.366
Trento	*4.379*	**Italia**	**4.544**

* Anno 2008 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza per regione. (Euro per abitante)



* Anno 2008 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Prestazioni e contributi degli Enti di previdenza per funzione e regione*

(valori in milioni di euro e in percentuale del Pil)

Regioni e ripartizioni geografiche	Prestazioni sociali					Contributi previdenziali	
	Previdenza	Assistenza	Sanità	Totale	In % del Pil	Totale	In % del Pil
Piemonte	21.821	1.731	13	23.565	18,6	18.060	14,3
Valle d'Aosta	586	47	..	633	14,7	538	12,5
Lombardia	45.198	3.586	26	48.811	15,1	52.959	16,3
Liguria	8.988	713	5	9.707	22,0	5.634	12,8
Trentino AA	3.957	314	2	4.273	12,7	4.578	13,6
Bolzano	*1.862*	*148*	*1*	*2.011*	*11,6*	*2.202*	*12,7*
Trento	*2.095*	*166*	*1*	*2.262*	*13,9*	*2.376*	*14,6*
Veneto	19.393	1.539	11	20.943	14,2	20.126	13,6
Friuli V.G.	6.197	492	4	6.692	18,6	5.148	14,3
Emilia-Romagna	21.055	1.671	12	22.738	16,5	19.569	14,2
Toscana	17.301	1.373	10	18.684	17,6	14.122	13,3
Umbria	4.182	332	2	4.516	20,7	2.932	13,4
Marche	6.722	533	4	7.259	17,4	5.569	13,4
Lazio	25.390	2.015	15	27.419	16,0	26.960	15,7
Abruzzo	5.209	413	3	5.625	19,4	4.025	13,9
Molise	1.208	96	1	1.304	20,0	819	12,5

Campania	18.115	1.437	11	19.563	19,9	13.221	13,5
Puglia	14.550	1.155	9	15.713	22,3	9.236	13,1
Basilicata	2.154	171	1	2.326	20,6	1.502	13,3
Calabria	7.027	558	4	7.588	22,4	4.213	12,4
Sicilia	16.333	1.296	10	17.639	20,2	11.069	12,7
Sardegna	6.385	507	4	6.895	20,1	4.514	13,1
Nord-ovest	76.594	6.077	44	82.716	16,6	77.191	15,5
Nord-est	50.602	4.015	30	54.646	15,4	49.422	13,9
Centro	53.595	4.253	31	57.879	17,0	49.583	14,5
Centro-Nord	180.790	14.345	105	195.241	16,3	176.196	14,7
Mezzogiorno	70.980	5.632	41	76.654	20,7	48.599	13,1
Italia	**251.770**	**19.977**	**147**	**271.894**	**17,3**	**224.795**	**14,3**

* Anno 2008 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Gli enti previdenziali in Italia.

La missione fondamentale degli Enti previdenziali, espressione dell'applicazione della normativa previdenziale e assistenziale su tutto il territorio nazionale, trae origine dall'articolo 38 della Costituzione:

"Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera".

Nel 2007 gli EP compresi nel campo di indagine sono cinquantanove, ventisei dei quali erogano prestazioni di base e trentatre erogano prestazioni complementari. Gli enti sono stati raggruppati in base al tipo di prestazioni sociali erogate in prevalenza (Ivs o "Altre assicurazioni") e al settore di appartenenza della popolazione assicurata (pubblico o privato), definiti in base ai criteri del Sec95.

Per il settore privato, gli enti di base che erogano pensioni Ivs, sono stati ulteriormente suddivisi in tre gruppi, in quanto l'assicurazione per tali lavoratori è gestita, oltre che dall'Inps (regime generale), anche da altri enti che hanno una

specifica competenza in relazione a particolari categorie di lavoratori dipendenti (regime sostitutivo) e lavoratori autonomi (regime professionisti).

ENTI DI BASE	
ASSICURAZIONE PER INVALIDITÀ, VECCHIAIA, SUPERSTITI	
SETTORE PUBBLICO	Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap)
SETTORE PRIVATO	
Regime generale	Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps)
Regime sostitutivo	Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (Inpgi) Istituto postelegrafonici (Ipost) Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (Enpals)
Regime Professionisti	Cassa nazionale del notariato Cassa nazionale di previdenza ed assistenza forense Cassa nazionale italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti Cassa di previdenza ed assistenza per gli ingegneri ed architetti liberi professionisti (Inarcassa) Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei farmacisti (Enpaf) Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (Enpam) Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (Enpav) Cassa nazionale di previdenza ed assistenza dei dottori commercialisti (Cnpadc) Cassa nazionale di previdenza ed assistenza dei ragionieri e periti commerciali (Cnpr) Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i consulenti del lavoro (Enpacl) Ente nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei biologi (Enpab) Ente nazionale di previdenza ed assistenza degli psicologi (Enpap) Ente nazionale di previdenza ed assistenza pluricategoriale (Epap) Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati (Eppi) Ente nazionale di previdenza ed assistenza della professione infermieristica (Enpapi)
Altre assicurazioni	Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) Istituto di previdenza per il settore marittimo (Ipsema) Ente nazionale assistenza magistrale (Enam) Ente nazionale di previdenza per gli addetti e gli impiegati in agricoltura (Enpaia) Opera nazionale per l'assistenza agli orfani dei sanitari italiani (Onaosi) Fondo agenti spedizionieri e corrieri (Fasc)
ENTI COMPLEMENTARI	
ASSICURAZIONE PER INVALIDITÀ, VECCHIAIA, SUPERSTITI	Ente nazionale assistenza agenti e rappresentanti di commercio (Enasarco) Fondo nazionale di previdenza per i lavoratori dei giornali quotidiani "Fiorenzo Casella" Fondo di previdenza per i dirigenti di aziende commerciali e di spedizione e trasporto

	"Mario Negri"
	Fondo pensioni per il personale di ruolo della Siae
	Cassa di previdenza per il personale dell'Istituto bancario San Paolo di Torino
	Cassa di previdenza per il personale della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo
	Cassa di previdenza aziendale per il personale del Monte dei Paschi di Siena
	Fondo pensioni per il personale della Cassa di risparmio di Torino
	Fondo pensioni al personale della Cariplo
	Fondo di previdenza per il personale della cassa di risparmio di Firenze
	Cassa centrale di risparmio per le province siciliane
	Fondo pensioni per il personale della Banca commerciale italiana
	Fondo di previdenza per il personale del Credito italiano
	Fondo pensioni per il personale della Banca di Roma
	Fondo pensioni per il personale della Cassa di risparmio di Trieste
	Fondo di previdenza "Caccianiga"
	Fondo pensioni per il personale del Credito fondiario
	Fondo pensione dei dipendenti de "Il gazzettino" (ex Cassa Previdenza dipendenti SFESM Spa. e ITV Spa-CIP)
	Fondo "Luigi Gasparotto"
	Fondo di previdenza per il personale della Cassa di risparmio di Asti
	Fondo di previdenza del personale della Bnl
	Fondo di previdenza personale Ina
ALTRE ASSICURAZIONI	
SETTORE PUBBLICO	Fondo assistenza, previdenza e premi personale Arma dei carabinieri
	Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze
	Cassa ufficiali della Guardia di Finanza
	Fondo di previdenza per sottufficiali e personale appartenente al ruolo finanzieri ed appuntati della Guardia di finanza
	Fondo di previdenza ufficiali esercito
	Fondo di previdenza sottufficiali esercito
	Cassa ufficiali marina militare
	Cassa sottufficiali marina militare
SETTORE PRIVATO	Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori e gli scultori, i musicisti, gli scrittori e gli autori drammatici (Enap - psmsad)
	Istituto nazionale di previdenza e mutualità fra i magistrati italiani
	Cassa mutua nazionale tra i cancellieri e segretari giudiziari

I principali Enti previdenziali

I tre principali Ep sono l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (Inpdap) e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) i quali hanno erogato, rispettivamente, il 72,1 per cento, il 22,4 per cento e il 2,3 per cento del totale delle prestazioni sociali. Di seguito si riportano brevi cenni storici e strutturali su questi Ep.

L'Inps nasce nel 1933, come ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e gestione autonoma, rilevando l'attività di previdenza sociale già svolta, a partire dal 1898, dalla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.

L'attività principale dell'Inps consiste nella liquidazione e nel pagamento delle pensioni di natura previdenziale e assistenziale. Le prime sono determinate sulla base di rapporti assicurativi e finanziate con il prelievo contributivo: pensione di vecchiaia, pensione di anzianità, pensione ai superstiti, assegno di invalidità, pensione di inabilità, pensione in convenzione internazionale per il lavoro svolto all'estero. Le seconde rappresentano interventi la cui attuazione, pur rientrando nelle competenze dello "stato sociale", è stata attribuita all'Inps: integrazione delle pensioni al trattamento minimo, assegno sociale, invalidità civili. Quando non sono direttamente a carico del datore di lavoro, l'Inps provvede anche ai pagamenti di tutte le prestazioni a sostegno del reddito quali, ad esempio, la disoccupazione, la malattia, la maternità, la cassa integrazione, il trattamento di fine rapporto e di quelle che agevolano i soggetti con redditi modesti e famiglie numerose: l'assegno per il nucleo familiare, gli assegni di sostegno per la maternità e per i nuclei familiari concessi dai Comuni.

L'**Inpdap** viene costituito con Decreto Legislativo n. 479 del 30 giugno 1994. Vi confluiscono l'Ente nazionale di previdenza e assistenza ai dipendenti statali (Enpas), l'Istituto nazionale per l'assistenza dei dipendenti degli enti locali (Inadel), l'Ente nazionale di previdenza per i dipendenti di enti di diritto pubblico (Enpdep) e le Casse pensionistiche gestite dagli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

Rispetto alle originarie competenze in materia pensionistica l'Inpdap, dal momento della sua istituzione, vede un costante ampliamento delle proprie funzioni, tra le quali l'effettivo subentro nella liquidazione dei trattamenti di fine servizio e l'avviamento di attività autofinanziate attraverso il cosiddetto fondo di credito interno dell'Istituto, alimentato con un prelievo dello 0,35 per cento per ogni lavoratore pubblico. Tale fondo ha permesso di organizzare una mutua a disposizione dell'Istituto secondo criteri di solidarietà e mutualità. Oggi l'Inpdap rappresenta il polo previdenziale di riferimento per i pubblici dipendenti e gestisce i trattamenti previdenziali (pensionistici e di fine rapporto), creditizi (prestiti e mutui) e sociali dei dipendenti iscritti all'Istituto.

L'**Inai**l nasce con la legge n. 860 del 22 giugno 1933, che sancisce la competenza unica della Cassa nazionale infortuni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, ribattezzandola, appunto, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. L'istituto eroga prestazioni connesse al verificarsi di eventi lesivi della capacità lavorativa dell'assicurato. L'assicurazione, obbligatoria per tutti i datori di lavoro che occupano lavoratori dipendenti e parasubordinati nelle attività che la legge individua come rischiose, tutela il lavoratore contro i danni derivanti da infortuni e malattie professionali causati dalla attività lavorativa ed esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile conseguente ai danni subiti dai propri dipendenti.

I servizi erogati dai principali enti previdenziali

Tipologia dei servizi erogati dall'Inps

I servizi erogati dall'Inps, suddivisi per tipologia di utente fruitore, sono di seguito elencati:

SERVIZI EROGATI DALL'INPS SUDDIVISI PER TIPOLOGIA DI UTENTE FRUITORE

LAVORATORI DIPENDENTI ASSICURATI	
Servizi di gestione del conto assicurativo	Estratti contributivi (a richiesta o in modo generalizzato anche di tipo certificativo)
	Certificazione del diritto a pensione ai fini anche dell'incentivo per il posticipo della pensione
	Aggiornamento del conto a seguito di nuove contribuzioni versate o per integrazione dovute a: contributi figurativi, ricongiunzioni, recupero di periodi assicurati, riscatti, versamenti volontari
	Assistenza operativa specialistica sulle opportunità offerte dalla normativa vigente
	Totalizzazione, a titolo gratuito, dei contributi versati presso più gestioni pensionistiche al fine di ottenere un'unica prestazione pensionistica
Prestazioni temporanee	Indennità di maternità
	Indennità di malattia
	Indennità antitubercolari
	Cure termali
	Assegno per congedo matrimoniale
	Assegno al nucleo familiare
	Indennità di disoccupazione
	Trattamenti speciali di disoccupazione (per esempio rimpatriati, frontalieri svizzeri, edili, agricoli)
	Trattamenti di integrazione salariale
	Mobilità
	Trattamenti di fine rapporto e crediti di lavoro, in caso di mancato adempimento del datore di lavoro
	Trattamenti di fine rapporto ed anticipazioni per gli impiegati dipendenti dalle Esattorie e ricevitorie delle imposte dirette
	Trattamenti speciali per il personale già dipendente da imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa
	Trattamenti di richiamo alle armi
	Congedo retribuito per assistenza a familiari in condizione di handicap grave
	Permessi e astensioni facoltative dal lavoro
	Permessi giornalieri per i donatori di sangue e di midollo
	Permessi giornalieri per i volontari soccorso alpino e speleologico
	Rimpatrio salme extracomunitari
Pensioni	Anzianità
	Inabilità
	Indiretta/reversibilità
	Invalidità
	Vecchiaia

PENSIONATI	
Servizi di gestione della pensione	Aggiornamento annuale automatico per le variazioni del costo della vita, secondo le previsioni normative
	Calcolo, a richiesta, della pensione (per integrazione della posizione assicurativa, per assegni familiari, per motivi legati al reddito)
	Erogazione a richiesta di supplemento della pensione per contributi accreditati successivamente al pensionamento
	Predisposizione di modalità di pagamento in linea con le preferenze manifestate dai pensionati

IMPRESE	
Servizi di gestione del conto aziendale	Iscrizioni, variazioni e cessazioni aziendali
	Invio del provvedimento di iscrizione e di comunicazioni relative alle caratteristiche contributive e alle aliquote
	Assistenza per l'invio telematico dei dati aziendali e dei lavoratori
	Registrazione negli archivi della contribuzione versata
	Gestione dei crediti vantati dall'Inps
	Rilascio Estratti conto
	Certificazioni della regolarità contributiva
	Autorizzazione ai benefici previsti per le integrazioni salariali ordinarie
Altri servizi	Stato del conto aziendale (situazione creditoria e debitoria, modalità di attivazione delle regolarizzazioni e/o del recupero delle somme dovute)

LAVORATORI AUTONOMI	
Servizi di gestione del conto assicurativo	Aggiornamento del conto con la registrazione negli archivi della contribuzione versata, figurativa, da riscatto e da ricongiunzione
	Invio modulistica prestampata F24
	Gestione dei crediti vantati dall'Inps
	Rilascio Estratti conto
	Certificazione della regolarità contributiva
	Totalizzazione, a titolo gratuito, dei contributi versati presso più gestioni pensionistiche al fine di ottenere un'unica prestazione pensionistica
Altri servizi	Stato del conto aziendale (situazione creditoria e debitoria, modalità di attivazione delle regolarizzazioni e/o del recupero delle somme dovute)
Prestazioni temporanee	Indennità di maternità
	Cure termali
	Assegni familiari ai CD/CM e ai pensionati delle gestioni autonome (artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni e mezzadri)
Pensioni	Inabilità
	Indiretta/reversibilità
	Invalidità
	Vecchiaia

COLLABORATORI COORDINATI E CONTINUATIVI, I PROFESSIONISTI E GLI ASSOCIATI IN PARTECIPAZIONE **(iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della l. 335/1995)**	
Servizi di gestione del conto assicurativo	Aggiornamento del conto con la registrazione della contribuzione versata e gestione dei versamenti
	Assistenza ai committenti per l'invio telematico dei flussi e-Mens (dati mensili relativi ai compensi corrisposti) attivo dal gennaio 2005
	Gestione dei crediti vantati dall'Inps
	Rilascio estratto contributivo
	Certificazione di regolarità contributiva
	Totalizzazione, a titolo gratuito, dei contributi versati presso più gestioni pensionistiche al fine di ottenere un'unica prestazione pensionistica
Altri servizi	Informazioni connesse alla apertura della posizione contributiva e sullo stato del conto
	Informazioni sulla normativa in vigore
Prestazioni temporanee	Indennità di maternità
	Assegno per il nucleo familiare
	Indennità di malattia limitatamente ai periodi di degenza ospedaliera
Pensioni	Inabilità
	Indiretta/reversibilità
	Invalidità

	Vecchiaia
	Pensione supplementare ai titolari di pensione nell'Assicurazione Generale Obbligatoria

DATORI DI LAVORO DOMESTICO	
Servizi di gestione del conto	Aggiornamento del conto con iscrizione e cessazione del collaboratore domestico
	Invio comunicazioni e modulistica di pagamento prestampata
	Registrazione contribuzione versata e gestione di eventuali crediti
Altri servizi	Informazioni connesse alla apertura della posizione contributiva e allo stato del conto
	Informazioni sulla normativa in vigore

CITTADINI SPROVVISTI DI REDDITO E IN CONDIZIONI DI BISOGNO, ANCHE PER MOTIVI DI SALUTE	
Sussidi economici	Assegno sociale ai cittadini italiani e ai cittadini extracomunitari titolari di carta di soggiorno, ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito
	Pagamento della pensione ai cittadini riconosciuti invalidi civili dal Servizio Sanitario Nazionale
	Assegno di accompagnamento per i cittadini inabili

ALTRE AMMINISTRAZIONI
Rilascio dell'attestato contenente l'indicatore ISEE - Indicatore Situazione Economica Equivalente - che consente ai cittadini di accedere, a condizioni agevolate, alle prestazioni sociali o ai servizi di pubblica utilità
Pagamento, per conto dei comuni, dell'assegno di maternità mensile per il nucleo familiare
Pagamento, a seguito di apposita convenzione, delle rendite INAIL

I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni

In coerenza con i "tempi obiettivo" vengono di seguito indicati i termini entro cui l'Istituto si impegna ad emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi.

I tempi indicati nelle tabelle che seguono decorrono dalla data di presentazione in Inps della domanda/istanza o dalla data di decorrenza, se successiva, e si riferiscono a domande/istanze correttamente compilate e complete della documentazione necessaria.

ASSICURATO PENSIONATO/PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO	
Pensione Vecchiaia	Entro 30 giorni dalla decorrenza della prestazione o dalla presentazione della domanda se successiva
Pensione Anzianità	Entro 60 giorni dalla decorrenza della prestazione
Assegno ordinario di Invalidità	Entro 90 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione di Inabilità ordinaria e privilegiata	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione ai superstiti da pensionato	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda

Pensione ai superstiti da assicurato	Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda
Estratto conto certificativo	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda
Certificazione del diritto alla pensione	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda
Assegno sociale	Entro 30 giorni dalla decorrenza della prestazione
Ricostituzioni: Documentali, Contributive, Supplemento	Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda
Indennità di disoccupazione ordinaria	Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda
Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti	Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda
Indennità di disoccupazione in agricoltura	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda e non oltre 45 giorni dalla pubblicazione degli elenchi dei lavoratori agricoli
Indennità di malattia	Entro 60 giorni dalla ricezione del certificato di malattia
Indennità di maternità	Entro 60 giorni dalla ricezione della domanda di maternità
Indennità di mobilità	Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda
Cassa integrazione guadagni ordinaria (pagamento diretto)	Entro 90 giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'azienda
Cassa integrazione guadagni straordinaria (pagamento diretto)	Entro 60 giorni dall'emanazione del decreto
Cassa integrazione straordinaria operai in agricoltura (pagamento diretto)	Entro 90 giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'azienda
Prestazioni antitubercolari	Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda

AZIENDE, AUTONOMI E LAVORATORI DOMESTICI	
Iscrizione - immatricolazione delle aziende	Entro la scadenza prevista per il primo versamento
Variazione anagrafiche Variazioni contributive	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda
Cessazione aziende (provvisoria)	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda
Regolarizzazioni su istanza di parte	Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda
Dilazioni	Entro 30 giorni dalla presentazione della domanda
Rimborsi e compensazioni	Entro 60 giorni dalla ricezione della Denuncia Mensile (DM)
Sgravi	Entro 60 giorni dalla presentazione della domanda
Iscrizione lavoratori domestici	Entro la scadenza prevista per il primo versamento

Tipologia dei servizi erogati dall'Inpdap

Con l'istituzione dell'Inpdap si è compiuto un passo importante nell'ambito della razionalizzazione della previdenza pubblica ed è stato realizzato il polo previdenziale del pubblico impiego. L'Istituto eroga le seguenti prestazioni:

SERVIZI EROGATI DALL'INPDAP
▪ pensione
▪ trattamento di fine servizio
▪ prestiti e mutui agli iscritti in attività di servizio
▪ mutui a comuni, province, consorzi, enti morali e cooperative edilizie
▪ borse e assegni di studio ai figli/orfani degli iscritti e dei pensionati
▪ master in economia pubblica, comunicazione pubblica, economia sanitaria e informatica, tourism e leisure management
▪ ospitalità in centri vacanze estivi in Italia ai figli/orfani degli iscritti e dei pensionati
▪ vacanze studio all'estero ai figli/orfani degli iscritti e dei pensionati
▪ ospitalità in case albergo per anziani
▪ ospitalità in convitti per figli/orfani degli iscritti e dei pensionati;
▪ assicurazione sociale vita.

L'Inpdap, inoltre, provvede alla riscossione dei contributi obbligatori versati dagli Enti e dalle Amministrazioni pubbliche e alla gestione del proprio patrimonio immobiliare.

I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni

Di seguito vengono indicati i termini entro cui l'Istituto si impegna ad emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi.

LE PENSIONI	
Pensione diretta ordinaria di vecchiaia	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione diretta ordinaria di anzianità	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione di inabilità diretta	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda
Altre tipologie di pensione di inabilità	Entro 120 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione diretta privilegiata	Entro 210 giorni dalla presentazione della domanda
Pensione ai superstiti:	
- Reversibilità ordinaria	Entro 120 giorni
- Indiretta ordinaria	Entro 120 giorni
- Reversibilità di privilegio	Entro 210 giorni
- Indiretta di privilegio	Entro 210 giorni
- Inabilità reversibile	Entro 120 giorni
- Inabilità indiretta	Entro 120 giorni

L'INDENNITÀ DI FINE SERVIZIO	
Indennità di buonuscita	
Limiti di età; inabilità ed invalidità; limiti di servizio; morte.	Entro 105 giorni dalla data di cessazione dal servizio
Destituzione dall'impiego; dimissioni; altre cause	Entro 270 giorni dalla data di cessazione dal servizio
Indennità premio servizio	
Limiti di età; inabilità ed invalidità; limiti di servizio; morte.	Entro 105 giorni dalla data di cessazione dal servizio
Destituzione dall'impiego; dimissioni; altre cause.	Entro 270 giorni dalla data di cessazione dal servizio

IL RISCATTO DI PERIODI E/O SERVIZI ALTRIMENTI NON VALORIZZABILI	
Riscatto ai fini dell'indennità di buonuscita	Entro 90 giorni dalla data di ricezione della documentazione trasmessa dall'amministrazione di appartenenza.
Riscatto al fini dell'indennità premio servizio	Entro 90 giorni dalla data di ricezione della documentazione richiesta per la definizione della pratica.

LA RICONGIUNZIONE DI PERIODI EFFETTUATI CON ISCRIZIONE AD ALTRE GESTIONI PREVIDENZIALI	
Ricongiunzioni gratuite	Entro 90 giorni dalla presentazione della domanda
Ricongiunzioni onerose	Entro 180 giorni dalla data di ricezione della documentazione richiesta per la definizione della pratica

IL CREDITO	
Piccoli prestiti	Entro 15 giorni dalla presentazione della domanda
Prestiti pluriennali diretti (quinquennali e decennali)	Entro 90 giorni dalla presentazione della domanda
Prestiti pluriennali garantiti	La sede Inpdap di residenza dell'iscritto rilascerà la garanzia entro 30 giorni dalla presentazione della domanda.

LE ATTIVITÀ SOCIALI	
Borse e assegni di studio	Entro 180 giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda
Vacanze climatiche in Italia e vacanze studio all'estero	Entro 90 giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione della domanda
Convitti	Entro 90 giorni dalla data di ricezione della domanda, corredata della necessaria documentazione
Case albergo per anziani	Entro 60 giorni dalla data di ricezione della domanda, corredata della necessaria documentazione
Assicurazione sociale vita	Entro 30 giorni dalla data di ricezione della domanda, corredata della necessaria documentazione

Tipologia dei servizi erogati dall'Inail

L'Inail è un Ente pubblico con personalità giuridica che da oltre un secolo svolge la sua attività orientandola verso l'autonomia operativa e organizzativa, l'economicità, l'imprenditorialità.

I soggetti che, a vario titolo, si relazionano con l'Inail rientrano in quattro grandi categorie:

i lavoratori e le casalinghe; i datori di lavoro; gli Enti di Patronato; le Associazioni di categoria abilitate allo svolgimento di assistenza e consulenza alle aziende in materia previdenziale e assicurativa.

SERVIZI EROGATI DALL'INAIL SUDDIVISI PER TIPOLOGIA DI UTENTE FRUITORE

LE PRESTAZIONI PER I LAVORATORI
Indennità per inabilità temporanea assoluta
Rendita diretta per inabilità permanente per eventi antecedenti al 25 luglio 2000
Indennizzo per la menomazione della integrità psicofisica e per le sue conseguenze patrimoniali
Integrazione della rendita diretta
Rendita diretta alle casalinghe
Rendita di passaggio per silicosi e asbestosi
Rendita ai superstiti
Assegno funerario
Assegno per assistenza personale continuativa
Assegno di incollocabilità
Speciale assegno continuativo mensile
Erogazione integrativa di fine anno
Protesi e presidi
Cure termali e soggiorni climatici
Brevetto e distintivo d'onore
Cure ambulatoriali presso le Sedi INAIL
Altri servizi per i disabili

I SERVIZI PER I DATORI DI LAVORO
Il contributo per la sicurezza
Gli incentivi economici per la sicurezza alle imprese
Servizi on-line per aziende e intermediari
Unificazione dei versamenti
La responsabilità sociale delle imprese
I finanziamenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche
Certificato di assicurazione
I finanziamenti per l'abbattimento delle barriere architettoniche
Documento Unico di Regolarità Contributiva

I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni

La Tavola che segue riporta i termini fissati per i più significativi provvedimenti erogati dall'Inail riguardanti i servizi per i datori di lavoro e le prestazioni per i lavoratori.

SERVIZI PER I DATORI DI LAVORO E LE PRESTAZIONI PER I LAVORATORI	
Emissione di certificati di assicurazioni	Entro 30 gg. dalla ricezione della denuncia di esercizio
Variazioni anagrafiche e contributive	Entro 30 gg. dalla ricezione della comunicazione
Cessazione posizioni assicurative	Entro 30 gg. dalla ricezione della comunicazione
Saldo pagamento temporanea e notifica con previsione (o non) di postumi permanenti	Entro 30 gg. dalla data di ricezione del certificato medico definitivo
Costituzione rendita per inabilità permanente	Entro 120 gg. dalla data di ricezione del certificato medico definitivo per gli infortuni e dalla data di ricezione del primo certificato medico e/o dalla data della denuncia per le malattie professionali
Costituzione rendita a superstiti a seguito di decesso di assicurato titolare di rendita per inabilità permanente	Entro 30 gg. dalla data di ricezione della domanda
Costituzione rendita a superstiti a seguito di decesso di assicurato non titolare di rendita per inabilità permanente	Entro 120 gg. dalla data di ricezione della domanda
Revisione della rendita per inabilità permanente	Entro 90 gg. dalla data di ricezione della domanda o dell'invito a visita

4. I livelli e la qualità dei servizi erogati dall'Inps

La misurazione dei livelli e performance dei servizi

Le Tavola che segue, offre un colpo d'occhio immediato riguardo alla dimensione e ai volumi delle attività della previdenza pubblica del settore privato e dell'assistenza.

La previdenza pubblica del settore privato in cifre e l'assistenza

Area	Descrizione	Valore 2010
SEDI INPS	Sedi Inps (incluse Agenzie Complesse e Direzione Generale)	177
	Agenzie	344
	Punti Cliente[52]	2.700
	Presidi Inps presso i Consolati[53]	245
FLUSSI FINANZIARI	Flusso finanziario complessivo annuo (entrate/uscite)	562 mld. di euro
ASSICURATI	Lavoratori iscritti	20 mln.
IMPRESE	Imprese iscritte	1,4 mln.
PRESTAZIONI	Beneficiari di trattamenti pensionistici[54]	13,8 mln
	Importo erogato per rate di pensione e invalidità civile	190 mld di euro
	Beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito[55]	3,9 mln
	Importo annuo erogato per sostegno al reddito (comprensivo di copertura per contribuzione figurativa)	19,7 mld di euro
	Importo annuo erogato per prestazioni socio-assistenziali (famiglia, malattia, maternità)	9,9 mld di euro
E-GOVERNMENT	Contact Center (totale chiamate nell'anno)	24,5 mln
	Tasso di copertura dei processi e servizi Inps online	98,9%
	Totale pagine web visitate (nell'anno)	2.520 mln
	Numero medio di pagine web visitate al giorno	6,9 mln
	Numero di pagine web sul sito	27.500
	Fruitori del sito istituzionale (nell'anno)	106,6 mln
	Numero medio di visitatori al giorno	292 mila
	Numero PIN rilasciati	5,5 mln

La Tavola seguente evidenzia invece l'impatto della previdenza pubblica del settore privato e dell'assistenza sul sistema economico nazionale.

[52] Sportello telematico istituito presso gli Enti locali e le Pubbliche Amministrazioni.
[53] Forniscono assistenza ai cittadini italiani residenti all'estero in materia di Sicurezza Sociale.
[54] Sono compresi anche gli invalidi civili titolari di assegni e di indennità.
[55] Comprende i soggetti beneficiari di Cassa Integrazione Guadagni, Disoccupazione e Mobilità.

L'impatto della previdenza pubblica nel settore privato e dell'assitenza sul sistema economico nazionale		
Area	**Descrizione**	**Valore 2010**
GENERALE	Utenti Inps[56] su totale residenti	67,1%
	Utenti Inps su totale residenti in età da lavoro e anziani	78,1%
	Spesa prestazioni Inps su PIL	13,9%
LAVORATORI	Lavoratori assicurati Inps sul totale degli occupati (Istat)	87,3%
	Lavoratori assicurati Inps su forze lavoro[57] (Istat)	79,9%
IMPRESE	Imprese iscritte all'Inps su totale imprese	31,7%
SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Pensioni Inps su totale pensioni	81,8%
	Pensionati Inps su totale pensionati	83,4%
SOSTENIBILITÀ SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Spesa pensionistica Inps su PIL	11,4%
	Spesa pensionistica Inps su spesa pubblica	24,4%
	Spesa pensionistica Inps su spesa per la protezione sociale	44,5%
	Pensionati Inps ogni 1.000 lavoratori assicurati Inps	694
SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, AL REDDITO, ALLA FAMIGLIA, ALLE IMPRESE	Spesa per prestazioni a sostegno reddito, occupazione, famiglia e imprese su PIL	2,5%

I volumi complessivi della produzione

L'analisi della produzione nel 2010 evidenzia un andamento complessivo in crescita rispetto al 2009, determinato in particolare dall'aumento dei compiti assegnati all'Inps, relativi alle misure a sostegno del reddito dei lavoratori e alle iniziative a favore delle imprese.

La Tavola che segue illustra la produzione complessiva nei tre processi primari (Assicurato-pensionato, Prestazioni a sostegno del reddito, Soggetto contribuente)[58]

[56] Sono compresi i pensionati, i lavoratori e i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito.

[57] Forze lavoro: secondo la definizione Istat, comprendono le persone occupate e quelle disoccupate in cerca di lavoro.

[58] **Processo Assicurato-pensionato**: complesso di attività inerenti alla costituzione, variazione e utilizzo del conto assicurativo, rispetto alle quali l'utente del servizio ricopre il duplice ruolo di assicurato prima e di pensionato dopo.
Processo Prestazioni a sostegno del reddito: complesso di attività inerenti alla diminuzione della capacità lavorativa, alla sospensione/cessazione dei rapporti di lavoro, nonché alle prestazioni a sostegno del reddito destinate al cittadino che necessiti di prestazioni assistenziali.

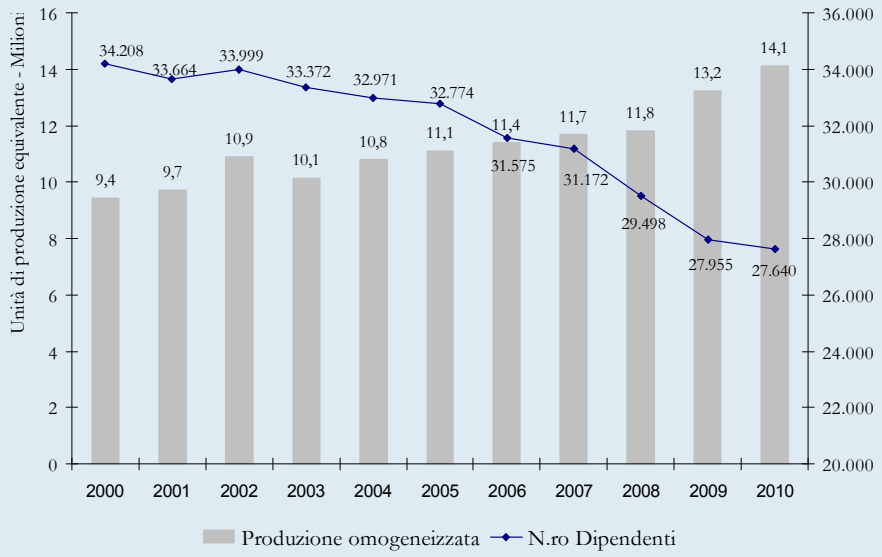
nel periodo 2006-2010: in quest'ultimo anno le strutture dell'Istituto hanno realizzato 14.124.274 prodotti omogeneizzati, con un incremento rispetto all'anno precedente del 6,7% e del 23,8% rispetto al 2006.

Volumi di produzione complessivi dei processi primari*						
N. unità di produzione equivalente					Var. %	Var. %
2006	2007	2008	2009	2010	2010/2009	2010/2006
11.407.922	11.687.642	11.820.850	13.236.108	14.124.274	6,7%	23,8%

Fonte: Inps

La Figura seguente illustra il confronto fra gli andamenti della produzione nei processi primari ed il personale in forza all'Istituto negli anni 2000-2010.

Produzione e personale Inps. Anni 2000-2010.

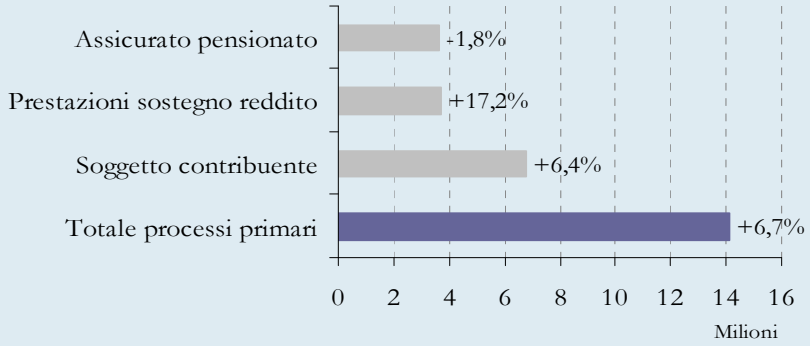


Fonte: Inps

Processo Soggetto contribuente: complesso di attività che riguardano tutti gli aspetti del rapporto contributivo, dalla fase costitutiva a quella conclusiva. Nell'ambito di tale processo l'utente del servizio è rappresentato dalle aziende, con o senza dipendenti, quali soggetti contribuenti.

La successiva Figura illustra graficamente i dati della produzione dei processi primari nel 2010 e le variazioni percentuali rispetto al 2009.

Volumi di produzione dei singoli Processi primari*



* Anno 2010 e variazione % rispetto al 2009.

Fonte: Inps

L'area "Soggetto contribuente**" registra un incremento del 6,4%, a causa anche degli aumentati flussi telematici con le imprese e i datori di lavoro (trasmissione dei dati contributivi con procedure innovative, invio on-line del "Documento unico di regolarità contributiva inviato", ecc.); l'area "**Sostegno al reddito" **evidenzia una crescita del 17,2%, a seguito del maggior ricorso a prestazioni quali cassa integrazione e disoccupazione; in lieve calo invece l'area** "Assicurato-pensionato" **(-1,8%) anche a causa all'introduzione delle finestre di pensionamento e delle nuove norme di legge, che hanno limitato l'attività di liquidazione delle pensioni.**

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, la Tavola successiva illustra l'andamento della produzione nei processi primari nelle singole regioni, negli anni 2009 e 2010.

Volumi di produzione* nei processi primari per Regione			
REGIONE	**2009**	**2010**	**Var. % 2010/2009**
Piemonte	966.350	1.011.346	4,7%
Valle d'Aosta	36.369	36.605	0,6%
Lombardia	1.811.098	2.047.872	13,1%
Liguria	390.111	376.183	-3,6%
Trentino A. A.	222.790	242.308	8,8%
Veneto	949.028	1.051.919	10,8%
Friuli V.G.	299.228	321.565	7,5%
Emilia Romagna	992.715	1.064.233	7,2%
Toscana	856.730	916.211	6,9%
Umbria	224.153	244.126	8,9%
Marche	431.876	445.223	3,1%
Lazio	1.217.422	1.303.922	7,1%
Abruzzo	368.435	384.787	4,4%
Molise	98.312	91.108	-7,3%
Campania	1.243.332	1.296.870	4,3%
Puglia	875.404	941.085	7,5%
Basilicata	145.539	153.946	5,8%
Calabria	527.244	524.590	-0,5%
Sicilia	1.199.549	1.228.871	2,4%
Sardegna	380.423	441.504	16,1%
Nazionale	**13.236.108**	**14.124.274**	6,7%

* Unità di produzione equivalente.

Fonte: Inps

La produttività

La combinazione tra l'incremento della produzione e la riduzione di personale ha determinato un incremento della produttività[59] che, a livello globale di Sede, mostra una crescita del 13% nell'ultimo anno e di oltre il 44% nell'ultimo quinquennio. Tali incrementi sono determinati sia dai miglioramenti organizzativi dei processi interni e sia dalle aumentate potenzialità dei sistemi informativi. Nelle tre sotto aree, tutte con valori positivi, si evidenzia il risultato registrato dalle prestazioni a sostegno del reddito (+14,5% nell'ultimo anno e +54,8% nel quinquennio) e per il soggetto contribuente (rispettivamente +10,2% e +35%), mentre l'area assicurato pensionato è cresciuta del 4,8% e del 16,7%. In media la crescita della produttività dei processi

[59] La produttività è calcolata prendendo a riferimento i volumi di produzione omogeneizzata e la presenza del personale impiegato. Pertanto, la produttività misura le unità di prodotto omogeneizzato procapite realizzate dal personale impiegato in un periodo di riferimento.

primari, che costituiscono il *core business* dell'attività dell'Istituto, è comunque sostanziosa attestandosi ad oltre il 10% rispetto al 2009 e al 34,7% rispetto al 2006.

La Tavola seguente mostra gli indicatori di produttività nell'ultimo quinquennio e le variazioni percentuali rispetto al 2009 e al 2006.

Indicatori di produttività* per area

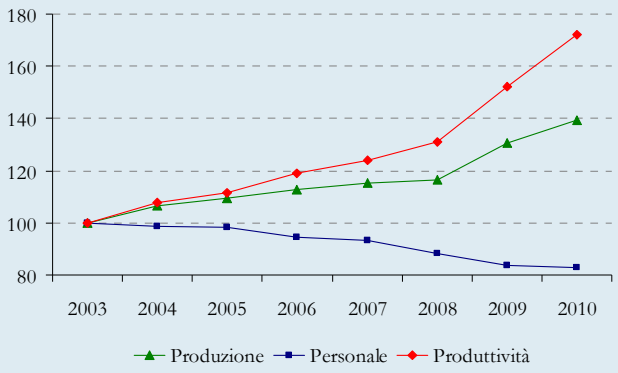
Area/ Processo	2006	2007	2008	2009	2010	Var.% 2010/2009	Var.% 2010/2006
Soggetto contribuente	93,8	99,7	100,9	114,9	126,6	10,2%	35,0%
Assicurato Pensionato	49,0	50,8	53,2	54,6	57,2	4,8%	16,7%
Sostegno del reddito	60,8	62,9	68,3	82,2	94,1	14,5%	54,8%
Totale Processi primari	66,9	70,4	73,1	81,9	90,1	10,1%	34,7%
Globale di Sede	**49,5**	**51,6**	**54,9**	**63,3**	**71,6**	13,0%	44,6%

* Unità di produzione equivalente per addetto (standard mensile).

Fonte: Inps

La Figura successiva illustra l'andamento di produzione, risorse e produttività, per gli anni dal 2004 al 2010, assumendo il valore 100 come base per l'anno 2003.

Produzione, risorse e produttività (Base 2003=100)



Fonte: Inps

Riguardo ai dati regionali la Tavola che segue illustra l'indicatore di produttività per l'anno 2010 e la relativa variazione % rispetto al 2009, sia nel totale dei processi primari che nel dettaglio dei singoli processi. L'analisi evidenzia aumenti della produttività dei processi primari praticamente in tutte le regioni.

Indicatori di produttività* per Regione**								
Regione	**Processi Primari**		**Assicurato Pensionato**		**Sostegno al Reddito**		**Soggetto Contribuente**	
	indice 2010	var % 2010/09	indice 2010	var % 2010/09	indice 2010	var % 2010/09	indice 2010	var % 2010/09
Piemonte	90,8	13,7%	66,0	5,5%	96,0	24,8%	120,2	14,1%
Valle d'Aosta	72,9	2,8%	48,0	2,0%	63,9	-14,6%	102,2	15,1%
Lombardia	90,4	19,0%	65,7	10,8%	101,4	37,0%	112,2	15,2%
Liguria	90,2	4,9%	55,8	-4,7%	95,3	13,6%	136,1	7,1%
Trentino AA	83,7	13,1%	54,4	10,9%	82,4	6,3%	117,9	20,0%
Veneto	100,5	16,3%	68,3	13,3%	105,4	15,6%	134,2	16,3%
Friuli VG	86,2	9,0%	60,1	1,3%	85,9	8,7%	123,8	13,6%
Emilia Romagna	93,3	13,1%	62,8	5,1%	106,2	27,5%	123,1	9,2%
Toscana	98,1	10,7%	66,6	5,8%	96,9	16,4%	128,6	10,3%
Umbria	83,6	12,4%	55,1	3,8%	78,6	18,4%	113,8	12,6%
Marche	93,2	9,1%	55,2	2,3%	113,3	21,4%	135,4	7,7%
Lazio	97,2	6,0%	52,2	-2,9%	85,2	3,1%	158,7	9,9%
Abruzzo	79,1	5,2%	47,0	6,9%	89,4	0,9%	109,2	4,4%
Molise	72,7	0%	47,1	-3,9%	77,2	17,3%	94,6	-4,2%
Campania	91,7	7,8%	50,9	2,1%	97,2	9,0%	132,3	9,9%
Puglia	85,0	2,8%	52,7	0,7%	93,5	2,9%	118,1	4,0%
Basilicata	75,3	0,8%	49,7	-3,4%	83,4	-0,6%	99,1	6,3%
Calabria	68,2	1,9%	40,3	6,1%	88,9	6,0%	85,0	-5,5%
Sicilia	92,8	4,7%	50,3	11,3%	80,9	8,0%	152,5	1,3%
Sardegna	89,5	18,1%	46,5	-1,3%	86,5	8,3%	138,7	37,0%
Nazionale	**90,2**	**10,1%**	**57,2**	**4,8%**	**94,1**	**14,5%**	**126,6**	**10,2%**

* Unità di produzione equivalente per addetto (standard mensile).

** Anno 2010 e variazioni % rispetto al 2009

Fonte: Inps

Il valore sociale aggiunto

Il valore sociale generato da un Ente previdenziale può essere valutato per mezzo del cosiddetto valore sociale aggiunto, che fornisce una misura della ricchezza, in senso lato, prodotta e distribuita direttamente ed indirettamente a chi ha contribuito a generarla e in ultimo alla collettività nazionale.

Nel caso dell'Inps, il Valore Sociale Aggiunto è valutato come somma di due termini, il primo riguardante il valore economico netto della produzione (VPN), calcolato come differenza tra valore (VP) e costo (CP) della produzione, il secondo i benefici sociali netti erogati (BSN), calcolati come differenza tra benefici economici erogati (BE) ed i relativi costi (CBE):

$$VSA = VPN + BSN$$

$$VPN = VP - CP$$

$$BSN = BE – CBE$$

II VPN rappresenta il valore aggiunto della produzione, il cui valore è la risultante del gettito delle entrate contributive, opportunamente rettificate ed integrate con i rimborsi di contributi e con gli sgravi, nonché con i ratei e i risconti, sommato con gli altri ricavi e proventi rettificati (trasferimenti dello Stato, delle Regioni, di altri Enti, ecc).

Valore della produzione *(mln di euro)*

Aggregati	2008	2009	Var. 2009/2008	Var. % 2009/2008
Contribuzione datori di lavoro e/o iscritti	146.867	144.302	-2.565	-1,7%
Quote degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	799	729	-70	-8,8%
Rettifiche contributive	-6.019	-9.060	-3.041	50,5%
Entrate contributive rettificate e integrate	141.647	135.971	-5.676	-4,0%
Altre Entrate	79.239	84.219	4.980	6,3%
Valore della produzione	220.886	220.190	-696	-0,3%

Fonte: Inps

II costo della produzione deriva dall'aggregazione di prestazioni istituzionali rettificate, acquisto di beni e servizi, costi del personale, ammortamenti e svalutazioni, accantonamenti ai fondi per oneri e rischi e oneri diversi di gestione.

Costo della produzione *(mln di euro)*				
Aggregati	**2008**	**2009**	**Var. 2009/2008**	**Var. % 2009/2008**
Prestazioni istituzionali rettificate	195.855	206.686	10.831	5,5%
Acquisto beni e servizi	1.202	1.365	163	13,6%
Costi del Personale	2.086	2.050	-36	-1,7%
Ammortamenti e svalutazioni	4.935	2.475	-2.460	-49,8%
Accantonamenti al fondi per oneri e rischi	1.699	823	-876	-51,6%
Oneri diversi di gestione	6.922	7.743	821	11,9%
Costo della produzione	212.699	221.142	8.443	4,0%

Fonte: Inps

II BSN è rappresentato dal complesso delle prestazioni erogate, sia di natura previdenziale che di natura assistenziale e dai relativi costi di gestione. I risultati del calcolo sono riportati nella seguente Tavola:

Valore sociale aggiunto *(mln di euro)*				
Aggregati	**2008**	**2009**	**Var. 2009/2008**	**Var. % 2009/2008**
Valore Aggiunto della produzione	8.187	-952	-9.139	-111,6%
Prestazioni istituzionali erogate (rettificate)	195.855	206.686	10.831	5,5%
Costi di gestione e oneri vari	-16.844	-14.456	-2.388	-14,2%
Valore sociale aggiunto	187.198	191.278	4.080	2,2%

Fonte: Inps

Le criticità

L'Invalidità civile

Conformemente alle norme introdotte dall'art.20 del D.L. 78/09, convertito nella L102/2009, le domande di accertamento volte ad ottenere i benefici in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilita devono essere presentate all'Istituto, corredate di certificazione medica, esclusivamente in via telematica.

Al 31 dicembre 2010 le richieste di prestazione corrispondenti alle domande registrate nel periodo assommano a n. 1.824.515, con una media di richieste per domanda pari a 1,67. Le richieste più numerose si riferiscono all'invalidità civile (n. 1.022.774) e al riconoscimento dello stato di handicap di cui alla L.104/92 (n. 683.175).
Il prospetto che segue riepiloga le dimensioni quantitative del fenomeno, mostrando i volumi gestiti sul territorio.

Volumi di prestazioni di invalidità civile richieste*								
Regione	Media prestazioni richieste per domanda	Totale domande	**Prestazioni di invalidità civile richieste**					
			Invalidità Civile	Cecità Civile	Sordità	Handicap (L.104/92)	Colloca-mento mirato (L.68/99)	Totale
Abruzzo	1,54	30.908	26.882	909	617	16.860	68/99)	47.602
Basilicata	1,43	13.853	12.560	442	274	6.129	2.334	19.850
Calabria	1,31	44.359	38.706	1.049	891	16.206	445	57.978
Campania	1,39	127.191	108.989	1.824	1.692	55.959	1.126	176.580
Emilia R.	2,06	75,946	78.006	1.500	1.377	70.195	8.116	156.806
Friuli V.G.	1,83	19.608	19.127	413	301	14.169	5.728	35.809
Lazio	1,54	111.438	96.926	2.011	1.623	68.055	1.799	171.612
Liguria	1,77	30.636	28,839	599	612	21.310	2.997	54.142
Lombardia	1,92	143.579	140.489	2.906	3.321	114.200	2.782	275.258
Marche	1,61	29.681	25.953	655	535	18.477	14.342	47.741
Molise	1,28	6.706	5.889	168	171	2.274	2.121	8.571
Piemonte	1,66	66.042	70.898	1.576	1.794	31.745	69	109.583
Puglia	1,83	66.427	71.041	1.758	1.701	43.513	3.570	121.486
Sardegna	1,68	32.740	27.648	666	690	24.770	3,473	55.048
Sicilia	1,58	146.938	129.031	3.784	3.180	83.853	1.274	232,567
Toscana	1,60	57.736	58.543	1.358	1.153	30.554	12.719	92.454
TrentinoA.A.	1,83	6	4	0	0	7	846	11
Umbria	1,43	24.243	19.847	439	209	12.536	0	34.628
Valle d'Aosta	2,00	3	3	0	0	3	1.597	6
Veneto	1,96	64.723	63.393	1.479	1.511	52.360	0	126.783
Totale	**1,67**	**1.092.763**	**1.022.774**	**23.536**	**21.652**	**683.175**	**8.040**	**1.824.515**

* Anno 2010

Fonte: Inps

Il Contenzioso giudiziario

II contenzioso giudiziario rappresenta una delle più rilevanti problematiche che l'Istituto ha dovuto fronteggiare nella gestione corrente degli ultimi anni.

Il trend in continua crescita dei carichi di lavoro ha posto la questione della riduzione del contenzioso alla costante attenzione degli Organi di amministrazione, nella consapevolezza che una migliore gestione dei servizi legali avrebbe reso più

trasparenti i diritti di cittadini, pensionati e aziende e contribuito a ridurre gli elevati costi sopportati dall'Istituto.

Le linee di intervento e di miglioramento gestionale, individuate e sviluppate per rendere più efficace ed efficiente il servizio cui è preposta l'Avvocatura, sono state prioritariamente rivolte alla ricerca di soluzioni di tipo strutturale. In tale prospettiva, le iniziative organizzative e funzionali intraprese a partire dal 2009 per rendere più fluida l'azione degli uffici legali, si saldano con gli interventi successivi in una logica di forte integrazione con il processo di riorganizzazione delle strutture territoriali di produzione avviato dalla circolare

n. 102 del 12/8/2009.

In particolare, la circolare ha sancito il principio della focalizzazione della funzione legale sulle attività specialistico-professionali dettagliando, nel contempo, la riconduzione ai processi amministrativi delle attività di tipo istruttorio e gestionale, primo passo per la realizzazione di un sistema integrato di gestione dei ricorsi amministrativi e giudiziari.

A tal fine, con l'obiettivo di integrare tutte le fasi del contenzioso assicurando il rispetto dei tempi e l'efficacia della gestione, il nuovo modello organizzativo ha individuato in una specifica unità organizzativa - denominata “gestione ricorsi amministrativi e giudiziari”- il centro di coordinamento e di gestione dell'intero processo del contenzioso, sia amministrativo che giudiziario.

Volumi regionali del contenzioso*

Regioni	Giacenza al 1° gennaio 2010	Procedimenti giurisdizionali avviati			Costituz. in giudizio	Procedimenti giurisdizionali avviati						Giacenza al 31 dicembre 2010
		Da Inps	Da parte avversa	Totale		Favor. Inps	Favor. parte avversa	Altro	Cessata materia	Provv. diversi	Totale	
Piemonte	6.271	3.872	4.229	8.101	6.506	3.490	1.601	246	435	9	5.781	8.591
Valle d'Aosta	127	78	28	106	50	148	9	2	17	-	176	57
Lombardia	7.457	653	4.283	4.936	5.928	2.838	1.786	168	753	2	5.547	6.846
Liguria	5.159	438	2.744	3.182	2.972	1.783	1.312	37	152	10	3.294	5.047
Trentino A.A.	454	50	166	216	254	147	59	8	29	-	243	427
Veneto	9.2S2	1.808	3.147	4.955	4.836	2.641	1.492	194	378	3	4.708	9.509
Friuli V.G.	2.706	265	764	1.029	1.276	1.147	381	23	51	1	1.603	2.132
Emilia R.	10.929	2.436	3.798	6.234	5.664	3.733	2.185	134	372	37	6.461	10.702
Toscana	9.485	1.491	5.691	7.182	7.518	3.809	2.817	91	273	8	6.998	9.669
Umbria	3.159	471	784	1.255	1.420	889	657	21	121	-	1.688	2.726
Marche	5.203	598	2.236	2.834	2.665	1.493	1.310	16	112	3	2.934	5.103
Lazio	99.987	1.457	33.716	35.173	28.117	16.027	16.145	2.086	1.623	4.797	40.678	94.482
Abruzzo	8.064	621	4.520	5.141	5.420	3.289	1.680	157	289	64	5.479	7.726
Molise	1.813	123	723	846	878	4S4	259	7	55	1	776	1.883
Campania	195.310	1.457	60.650	62.107	60.320	23.853	21.391	389	5.334	27.936	78.903	178.514
Puglia	271.343	2.388	120.915	123.303	70.883	51.970	31.346	370	6.246	588	90.520	304.126
Basilicata	15.231	82	5.528	5.610	6.093	3.022	2.261	114	1.991	-	7.388	13.453
Calabria	60.046	1.624	26.475	28.099	24.250	10.866	5.962	824	1.027	909	19.588	68.557
Sicilia	100.691	1.675	32.614	34.289	32.183	14.662	12.987	1.216	1.557	122	30.544	104.436
Sardegna	10.258	375	3.979	4.354	3.703	2.518	2.107	133	403	1	5.162	9.450
Nazionale	822.955	21.962	316.990	338.952	270.936	148.779	107.747	6.236	21.218	34.491	318.471	843.436

* Anno 2010

Fonte: Inps

I servizi telematici

L'Inps, negli ultimi anni, ha razionalizzato e accelerato il processo di trasformazione dell'Ente in una Pubblica Amministrazione digitale. L'utilizzo delle tecnologie informatiche, in continuo potenziamento e aggiornamento, rappresenta uno strumento ormai indispensabile per rafforzare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa nei confronti degli utenti.

La multicanalità, elemento chiave la leva tecnologica



Il sito internet dell'Istituto (www.inps.it) rappresenta un canale fondamentale nel rapporto con l'utenza, in quanto offre una vastissima gamma di informazioni e servizi consultabili e fruibili 24 ore al giorno in oltre 27.500 pagine web.

I moduli scaricabili on-line sono 598, di cui 594 compilabili on-line.

La successiva Tavola fornisce un quadro riassuntivo dell'utilizzazione, da parte degli utenti, del sito web istituzionale.

N. visitatori nell'anno	106,6 milioni
Media n. visitatori giornalieri	292 mila
Picco n. visitatori giornalieri	572 mila
N. pagine web visitate nell'anno	2,52 miliardi
Media n. pagine visitate al giorno	6,9 milioni
Picco n. pagine visitate al giorno	13,6 milioni
PIN rilasciati	5,5 milioni

* Anno 2010

Fonte: Inps

L'erogazione on-line dei servizi è divenuta un canale prioritario per l'Istituto, data la grande diffusione di utenti internet nel nostro Paese.

Per l'accesso ai servizi on-line è per lo più necessario il codice di accesso personale (PIN) che, su richiesta, viene inviato gratuitamente all'utente.

La Tavola che segue fornisce, a titolo esemplificativo i volumi e le dimensioni di alcuni servizi erogati on-line nel corso del 2010.

Denunce contributive individuali (eMens, Uniemens)	158.074.125
Dichiarazioni ISEE	7.457.175
eMail ricevute	7.805.516
Servizi per i Comuni	2.906.621
Servizi per i Patronati	31.946.074
Servizi per i CAF	2.779.268
Richiesta certificazioni individuali (Cud, Estratto contributivo)	30.136.220
Estratto contributivo	19.415.882

* Anno 2010

Fonte: Inps

Con l'ampliamento delle modalità di pagamenti delle prestazioni Inps da parte degli utenti, per via telematica, l'Istituto si prefigge di raggiungere i seguenti obiettivi: alleggerire gli uffici di una parte dei contatti /operatività con gli utenti, liberando spazi e orari per nuovi servizi; introdurre una logica "*demand driven*", dove sono le esigenze dei cittadini-clienti a guidare le tipologie di beni e servizi e le modalità operative; realizzare punti di facile accesso per i cittadini impiegando canali di distribuzione esistenti. La Tavola che segue fornisce un quadro di alcuni rilevanti flussi di pagamenti telematici per tipologia.

Flussi di pagamenti telematici per tipologia*		
	N. pagamenti	**Importo (Euro)**
Poste Italiane on-line	**60.920**	**13.446.792**
- Contributi lavoratori domestici	55.835	11.679.010
- Riscatti e ricongiunzioni	4.810	1.456.434
- Versamenti volontari	275	311.348
Lottomatica	**69.534**	**16.299.146**
- Contributi lavoratori domestici	67.901	15.879.118
- Riscatti e ricongiunzioni	1.633	420.028
Banche Gruppo UniCredit	**37.120**	**10.102.977**
- Contributi lavoratori domestici	34.021	8.303.413
- Riscatti e ricongiunzioni	3.099	1.799.563

* Anno 2010

Fonte: Inps

Schede degli Indicatori per i livelli e la performance dei servizi

Gli indicatori di seguito rappresentati sono il risultato di una dettagliata attività di misurazione dei livelli dei servizi erogati e della valutazione della performance.

Dimensione	Sotto-dimensione	N. indicatori
Bilancio economico	Entrate e costi	2
		2
Produzione	Volumi di produzione	2
		2
Performance	Produttività	2
	Indicatori di risultato	2
		4
Complesso	**Totale complessivo**	**8**

Bilancio economico

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Bilancio economico**
Sottodimensione	**Entrate e costi**
Nome indicatore	**Tasso di impegno per prestazioni**
Codice indicatore	**LBE-01**
Descrizione indicatore	Rapporto percentuale tra spese per prestazioni e complesso delle spese correnti
Formula/ formato	Spese per prestazioni nell'anno/ Totale spese correnti nell'anno
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare quanto incidono le spese per le prestazioni per l'Ente
Tipologia	Indicatore di output
Valore	98,59%
Standard riferimento o valore di comparazione	98,58% (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+0,01%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Bilancio economico**
Sottodimensione	**Entrate e costi**
Nome indicatore	**Tasso di copertura**
Codice indicatore	**LBE-02**
Descrizione indicatore	Rapporto percentuale tra entrate contributive e spese per prestazioni sociali
Formula/ formato	Entrate contributive nell'anno/ spese per prestazioni sociali nell'anno
Livello territoriale	Nazionale

Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare la sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale
Tipologia	Indicatore di output
Valore	63,95%
Standard riferimento o valore di comparazione	63,88% (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+0,01%

Produzione

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Produzione**
Sottodimensione	**Volumi di produzione**
Nome indicatore	**Produzione complessiva**
Codice indicatore	**LPR-01**
Descrizione indicatore	Produzione complessiva nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione complessiva espressa in unità di produzione equivalente
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produzione complessiva
Tipologia	Indicatore di output
Valore	14.124.274 Unità di produzione equivalente
Standard riferimento o valore di comparazione	13.236.108 Unità di produzione equivalente (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+6,7%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Produzione**
Sottodimensione	**Volumi di produzione**
Nome indicatore	**Produzione per macro-area**
Codice indicatore	**LPR-02**
Descrizione indicatore	Produzione per macro-area nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione per macro-area espressa in unità di produzione equivalente
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produzione nelle singole macro-aree
Tipologia	Indicatore di output
Valore	***Nota: dati espressi in Unità di produzione equivalente*** Assicurato - pensionato: 3.625.405 Prestazioni a sostegno del reddito: 3.719.996 Soggetto contribuente (impresa): 6.778.873
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Assicurato - pensionato: 3.690.350 Prestazioni a sostegno del reddito: 3.172.789 Soggetto contribuente (impresa): 6.372.969
Scostamento Valore / Standard (%)	Assicurato - pensionato: -1,8% Prestazioni a sostegno del reddito: +17,2% Soggetto contribuente (impresa): +6,4%

Performance

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Produttività**
Nome indicatore	**Produttività complessiva (processi primari)**
Codice indicatore	**LPE-01**
Descrizione indicatore	Produttività (produzione riferita al personale addetto) complessiva dei processi primari nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione processi primari / N. unità di personale addetto su base mensile
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produttività complessiva dei processi primari
Tipologia	Indicatore di output
Valore	90,1 Unità di produzione equivalente per addetto su base mensile
Standard riferimento o valore di comparazione	81,9 Unità di produzione equivalente per addetto su base mensile (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+10,1%

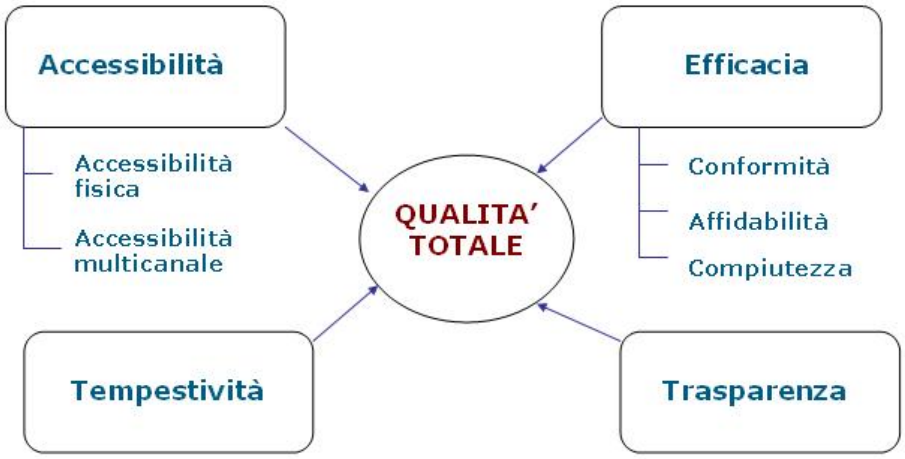
Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Produttività**
Nome indicatore	**Produttività per macro-area**
Codice indicatore	**LPE-02**
Descrizione indicatore	Produttività (produzione riferita al personale addetto) nelle singole macro-aree nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione nei singoli processi primari / N. unità di personale addetto su base mensile
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produttività nelle singole macro-aree
Tipologia	Indicatore di output
Valore	***Nota: dati espressi in Unità di produzione equivalente per addetto su base mensile*** Assicurato - pensionato: 57,2 Prestazioni a sostegno del reddito: 94,1 Soggetto contribuente (impresa): 126,6
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Assicurato - pensionato: 54,6 Prestazioni a sostegno del reddito: 82,2 Soggetto contribuente (impresa): 114,9
Scostamento Valore / Standard (%)	Assicurato - pensionato: +4,8% Prestazioni a sostegno del reddito: +14,5% Soggetto contribuente (impresa): +10,2%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Efficienza**
Nome indicatore	**Variazione di efficienza complessiva**
Codice indicatore	**LPE-03**
Descrizione indicatore	Variazione percentuale di efficienza complessiva nell'anno di riferimento rispetto all'anno precedente
Formula/ formato	(Efficienza 2010 – Efficienza 2009)/ Efficienza 2009 (%)
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010 rispetto al 2009
Obiettivo	Valutare l'andamento della efficienza complessiva
Tipologia	Indicatore di output
Valore	+10,21%
Standard riferimento o valore di comparazione	+11,6% (2009 rispetto al 2008)
Scostamento Valore / Standard (%)	-1,4%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Economicità**
Nome indicatore	**Economicità (costi totali) - Variazione rispetto al budget**
Codice indicatore	**LPE-05**
Descrizione indicatore	L'economicità rappresenta la sintesi tra il risultato, misurato in termini di efficienza e di efficacia, e i costi totali di gestione.
Formula/ formato	Risultato della gestione (variazione risultati di efficienza/efficacia rispetto anno precedente) / Costi totali della gestione (variazione costi rispetto anno precedente)
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare il parametro dell'economicità per le due tipologie di costi: costi totali e costi discrezionali. Un valore maggiore di 1 significa che i risultati sono più che proporzionali rispetto alle risorse impiegate.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	+3,2%
Standard riferimento o valore di comparazione	+2,8%
Scostamento Valore / Standard (%)	+0,4%

Le dimensioni della qualità

La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha fornito le linee guida per la definizione degli standard di qualità (D.L. 20 dicembre 2009, n. 198) individuando le seguenti dimensioni fondamentali della qualità dei servizi:



a) L'accessibilità, riferita alla disponibilità e alla diffusione di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruirne direttamente e nel minore tempo possibile. Si distinguono in particolare due sotto-dimensioni:
   - *l'accessibilità fisica*, riferita a servizi e prestazioni erogati presso sedi/uffici dislocati sul territorio;
   - *l'accessibilità multicanale*: riferita a servizi e prestazioni erogati ricorrendo a più canali di comunicazione.

b) La tempestività, rappresentata dal tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione. Una prestazione o un servizio è di qualità se il periodo di tempo necessario all'erogazione è inferiore o uguale ad un limite temporale predefinito.

c) La trasparenza, caratterizzata dalla disponibilità e diffusione di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere.

d) L'efficacia, qualificabile come la rispondenza del servizio o della prestazione erogata alla richiesta dell'utente. Una prestazione si ritiene efficace se è erogata in modo formalmente corretto, è coerente con le aspettative fornite all'interessato al momento del contatto con l'ufficio al quale è stata presentata la richiesta, e quindi rispetta compiutamente l'esigenza espressa dal richiedente medesimo. Le sotto-dimensioni rilevanti sono le seguenti:
   - *conformità*: è la corrispondenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche regolamentate o formalmente previste nelle procedure standard dell'ufficio;
   - *affidabilità*: concerne la coerenza del servizio o della prestazione erogata con le specifiche programmate o dichiarate al cliente/fruitore;
   - *compiutezza*: riguarda l'esaustività del servizio o prestazione erogata rispetto alle esigenze finali del cliente/fruitore.

Alle amministrazioni viene comunque lasciata la libertà di integrare le dimensioni proposte con altre che concorrano a rappresentare la qualità globale effettiva.

Schede degli indicatori per la qualità

Gli indicatori di seguito rappresentati sono il risultato di una dettagliata attività di misurazione della qualità dei servizi erogati.

Dimensione	Sotto-dimensione	Peso	N. indicatori
Tempestività	Tempi di attesa per disbrigo pratiche	5	2
	Tempi di erogazione prestazioni/servizi	40	9
	Totale tempestività	**45**	**11**
Efficacia	Relazioni con l'utenza	5	2
	Compiutezza	5	2
	Totale efficacia	**15**	**4**
Accessibilità	Fisica	10	2
	Multicanale	20	5
	Totale accessibilità	**30**	**7**
Trasparenza	Iter procedurale	5	1
	Informazioni	5	1
	Totale trasparenza	**10**	**2**
Complesso	**Totale complessivo**	**100**	**24**

Tempestività

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di attesa per disbrigo pratiche**
Nome indicatore	**Tempo medio di attesa allo sportello**
Codice indicatore	**QTE-01**
Descrizione indicatore	Rappresenta il tempo che mediamente un utente deve attendere per accedere allo sportello
Formula/ formato	Media dei tempi di attesa degli utenti allo sportello rilevati
Livello territoriale	Nazionale, Macro-aree, Regionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rilevazione a campione del tempo medio necessario ad accedere allo sportello. Dipende da fattori, quali il bacino di utenza, le unità di personale addette al front-office, gli orari di apertura della struttura.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	26 min
Standard riferimento o valore di comparazione	30 min
Scostamento Valore / Standard (%)	-13,3% (miglioramento)

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di attesa per disbrigo pratiche**
Nome indicatore	**Tempo medio di attesa al telefono con Contact Center.**
Codice indicatore	**QTE-02**
Descrizione indicatore	Rappresenta il tempo che mediamente un utente deve attendere per accedere ad un operatore del Contact Center.
Formula/ formato	Media tempi di attesa utenti al telefono rilevati
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rilevazione del tempo medio necessario ad accedere al Contact center. Questo indicatore dipende da diversi fattori, quali le unità di personale addette al Contact Center, gli orari di servizio, ecc.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	5 min
Standard riferimento o valore di comparazione	6 min
Scostamento Valore / Standard (%)	-16,7% (miglioramento)

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle pensioni di invalidità/inabilità (Inv/Inab) entro tempi soglia di 60 gg. e 120 gg.**
Codice indicatore	**QTE-03**

Descrizione indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di pensioni (Inv/Inab) liquidate rispettivamente entro 60 e 120 giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. pensioni (Inv/Inab) liquidate entro 60 (120) gg./ N. totale pensioni (Inv/Inab) liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle pensioni di invalidità/inabilità nella forma di % di liquidate entro 60 gg. e 120 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 60 gg: 62,8% Entro 120 gg: 85,9%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 60 gg: 57,1% Entro 120 gg: 84,8%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 60 gg: +5,7% Entro 120 gg: + 1,1%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle pensioni di vecchiaia/anzianità (V) e superstiti (S) entro tempi soglia di 30 gg. e 120 gg.**
Codice indicatore	**QTE-04**
Descrizione indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di pensioni VS liquidate rispettivamente entro 30 e 120 giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. pensioni VS liquidate entro 30 (120) gg./ N. totale pensioni VS liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle pensioni VS nella forma di % di liquidate entro 30 gg. e 120 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 30 gg: 85,1% Entro 120 gg: 97,7%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 30 gg: 79,2% Entro 120 gg: 96,1%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +5,9% Entro 120 gg: + 1,6%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola (DS) entro tempi soglia di 30 gg. e 120 gg.**
Codice indicatore	**QTE-05**
Descrizione indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di prestazioni DS liquidate rispettivamente entro 30 e 120 giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni DS liquidate entro 30 (120) gg./ N. totale prestazioni DS liquidate
Livello territoriale	Nazionale

Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS nella forma di % di liquidate entro 30 gg. e 120 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 30 gg: 93,81% Entro 120 gg: 99,49%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 30 gg: 82,98% Entro 120 gg: 98,96%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +10,8% Entro 120 gg: +0,5%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (DS-RR) entro tempi soglia di 30 gg. e 120 gg.**
Codice indicatore	**QTE-6**
Descrizione indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di prestazioni DS-RR liquidate rispettivamente entro 30 e 120 giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni DS-RR liquidate entro 30 (120) gg./ N. totale prestazioni DS-RR liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS-RR nella forma di % di liquidate entro 30 gg. e 120 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 30 gg: 91,61% Entro 120 gg: 99,45%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 30 gg: 75,26% Entro 120 gg: 98,57%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +16,4% Entro 120 gg: +0,9%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione della prestazione di malattia entro tempo soglia 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-7**
Descrizione indicatore	Indicatore che valuta la percentuale di prestazioni di malattia (Mal) liquidate entro 30 giorni, rispetto al totale liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni Mal liquidate entro 30 gg./ N. totale prestazioni Mal liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni di malattia nella forma di % di liquidate entro 30 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	52,08%
Standard riferimento o	37,93% (Anno 2009)

valore di comparazione	
Scostamento Valore / Standard (%)	+14,2%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione della prestazione di maternità entro tempi soglia 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-8**
Descrizione indicatore	Indicatore che valuta le percentuali di prestazioni di maternità (Mat) liquidate entro 30 rispetto al totale liquidate, per le lavoratrici autonome e per quelle dipendenti
Formula/ formato	N. prestazioni Mat liquidate entro 30 gg./ N. totale prestazioni Mat liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni di maternità nella forma di % di liquidate entro 30 gg. per le lavoratrici autonome e per quelle dipendenti
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Lavoratrici autonome: 70,11% Lavoratrici dipendenti: 84,54%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Lavoratrici autonome: 62,54% Lavoratrici dipendenti: 78,45%
Scostamento Valore / Standard (%)	Lavoratrici autonome: + 7,6% Lavoratrici dipendenti: +6,1%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Qualità**
Nome indicatore	**Indice medio di erogazione delle prestazioni**
Codice indicatore	**QTE-9**
Descrizione indicatore	Variazione percentuale della media ponderata dei tempi di erogazione delle prestazioni erogate nell'anno di riferimento rispetto all'anno precedente
Formula/ formato	E' calcolato con una media ponderata (sulla base della produzione omogeneizzata) dei tempi di erogazione delle prestazioni.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010 rispetto al 2009
Obiettivo	Valutare l'andamento dei tempi di erogazione delle prestazioni.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	+9,78%
Standard riferimento o valore di comparazione	+10,3 % (2009 rispetto al 2008)
Scostamento Valore / Standard (%)	-0,5%

Efficacia

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità complessiva percepita dagli utenti delle Sedi**
Codice indicatore	**QEF-01**
Descrizione indicatore	Qualità complessiva percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti (su totale dei rispondenti) che esprimono livello di soddisfazione complessiva, secondo scale quali: elevata/ media/bassa.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	Soddisfazione elevata: 96,7% Soddisfazione media: 2,6% Soddisfazione bassa: 0,7%
Standard riferimento o valore di comparazione	Soddisfazione elevata: 81% Soddisfazione media: 13% Soddisfazione bassa: 6%
Scostamento Valore / Standard (%)	Soddisfazione elevata: +15,7% Soddisfazione media: -10,4% Soddisfazione bassa: -5,3%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità percepita dagli utenti Contact Center**
Codice indicatore	**QEF-02**
Descrizione indicatore	Qualità percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti (su totale dei rispondenti) che esprimono livello di soddisfazione complessiva, secondo scale quali: elevata/ media/bassa.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	Soddisfazione elevata: 70,1% Soddisfazione media: 21,6% Soddisfazione bassa: 8,3%
Standard riferimento o valore di comparazione	Soddisfazione elevata: 80% Soddisfazione media: 13% Soddisfazione bassa: 7%
Scostamento Valore / Standard (%)	Soddisfazione elevata: -9,9% Soddisfazione media: 8,6% Soddisfazione bassa: 1,3%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Compiutezza**
Nome indicatore	**Pensioni liquidate in prima istanza**
Codice indicatore	**QEF-03**
Descrizione indicatore	Domande di pensione accolte in prima istanza rispetto al totale pervenuto

Formula/ formato	N. pensioni liquidate in prima istanza/ N. pensioni liquidate totali
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'accoglimento delle domande di pensione in prima istanza, che consente di misurare la dispersione qualitativa del servizio con possibile sviluppo del contenzioso.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	96,5%
Standard riferimento o valore di comparazione	95,6% (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+0,9%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Compiutezza**
Nome indicatore	**Ricostituzioni delle pensioni**
Codice indicatore	**QEF-04**
Descrizione indicatore	Numero delle ricostituzioni contributive accolte rispetto al totale delle pensioni accolte nel triennio
Formula/ formato	N. ricostituzioni contributive accolte/ N. totale pensioni accolte negli ultimi tre anni
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	2010
Obiettivo	Valutare le ricostituzioni contributive accolte rispetto al totale delle pensioni accolte nell'ultimo triennio (2008-2010)
Tipologia	Indicatore di output
Valore	5,0%
Standard riferimento o valore di comparazione	4,7% (2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	+0,3%

Accessibilità

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Fisica**
Nome indicatore	**N. Sportelli ogni 10.000 abitanti**
Codice indicatore	**QAF-01**
Descrizione indicatore	N. Sportelli riferite alla popolazione residente
Formula/ formato	(N. Sportelli / Popolazione residente) * 10.000
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Indicazione dell'accessibilità fisica della popolazione
Tipologia	Indicatore di output
Valore	0,54 Sportelli ogni 10.000 abitanti
Standard riferimento o valore di comparazione	0,50 Indice Esip
Scostamento Valore / Standard (%)	+8%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Fisica**
Nome indicatore	**Servizi Inps fruiti tramite i Comuni**
Codice indicatore	**QAF-02**
Descrizione indicatore	Servizi Inps fruiti dagli utenti tramite i Comuni
Formula/ formato	N. servizi telematici effettuati dai Comuni per conto Inps
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare la fruizione di servi Inps erogati dai Comuni
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. 2.906.621 servizi fruiti
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 N. 2.293.493 servizi fruiti
Scostamento Valore / Standard (%)	+26,7%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Moduli compilabili on-line**
Codice indicatore	**QAM-01**
Descrizione indicatore	Percentuale di moduli per domande di vario tipo che possono essere compilati dal sito istituzionale
Formula/ formato	N. moduli compilabili on-line dal sito internet / N. totale moduli
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	I moduli compilabili on-line rappresentano per le Amministrazioni pubbliche un elevato livello di e-Government, in quanto permettono di

	eliminare completamente i flussi cartacei e di velocizzare l'azione amministrativa.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	594 moduli compilabili / 598 scaricabili (99,3%)
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 82,5%
Scostamento Valore / Standard (%)	+16,8%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Servizi di pagamento on-line effettuati**
Codice indicatore	**QAM-02**
Descrizione indicatore	Servizi di pagamento on-line effettuati
Formula/ formato	N. servizi di pagamento on-line effettuati
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare la fruizione di pagamenti on-line via internet, che costituiscono per l'utenza una agevole modalità.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. pagamenti on-line: 167.574
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 N. pagamenti on-line: 67.693
Scostamento Valore / Standard (%)	+155,1%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**N. PIN rilasciati rispetto all'utenza Inps**
Codice indicatore	**QAM-03**
Descrizione indicatore	N. Pin (Personal Identification Number) rapportato agli utenti Inps
Formula/ formato	N. Pin (Personal Identification Number) / N. utenti Inps
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutazione diffusione utilizzo servizi internet..
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. Pin / N. utenti: 13,8%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 N. Pin / N. utenti: 8,8%
Scostamento Valore / Standard (%)	+5,0%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Accesso al Contact Center**
Codice indicatore	**QAM-04**
Descrizione indicatore	Numero accessi al Contact Center
Formula/ formato	Numero accessi al Contact Center via telefono o computer
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Fornire un punteggio complessivo alla accessibilità al Contact Center
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. 24,5 mln di accessi
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 N. 22,3 mln di accessi
Scostamento Valore / Standard (%)	+9,9%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Offerta di servizi mobili**
Codice indicatore	**QAM-05**
Descrizione indicatore	Accessi ai servizi su telefoni cellulari
Formula/ formato	N. accessi al portale Inps - Mobile
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Fornire una prima valutazione dell'utilizzo del portale Inps - Mobile.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Nelle prime 8 settimane di messa in linea del portale mobile N. 32.700 accessi

Trasparenza

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Trasparenza**
Sottodimensione	**Iter procedurale**
Nome indicatore	**Indicazione responsabile del procedimento**
Codice indicatore	**QTR-01**
Descrizione indicatore	Indicazione del responsabile del procedimento amministrativo su comunicazioni all'utenza / sito internet
Formula/ formato	N. comunicazioni con il nome del responsabile del procedimento / N. comunicazioni totali (rilevazione a campione)
Livello territoriale	Nazionale, regionale, provinciale
Periodo di riferimento	Anno
Obiettivo	Valutare quanto l'Ente rende noti all'utenza i responsabili dei procedimenti amministrativi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	100 %

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Trasparenza**
Sottodimensione	**Informazioni**
Nome indicatore	**Offerta di dati ad uso statistico (*open data*)**
Codice indicatore	**QTR-02**
Descrizione indicatore	Offerta, sul sito istituzionale di basi di dati consultabili per fini statistici e conoscitivi.
Formula/ formato	N. macrodati e dati amministrativi resi disponibili, dopo opportuno trattamento statistico / Dati complessivi
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rendere possibile analisi e studi sui dati socio-economici relativi al settore di intervento istituzionale dell'Ente.
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	Osservatori statistici su: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni

Conclusioni

I sistemi di protezione sociale sono oggi sollecitati non solo dal punto di vista della sostenibilità economica, di interesse da parte dello Stato, ma anche dalla richiesta, da parte dei cittadini e più in generale dei soggetti utenti, di elevati livelli di qualità dei servizi.

E' dunque un compito essenziale la misura dei livelli di performance dei sistemi di protezione sociale e la comparazione sia nel tempo (analisi delle serie storiche), sia fra le nazioni (benchmarking internazionale).

Il presente lavoro ha esaminato dapprima la dimensione dei costi della spesa sociale a livello europeo, mediante la metodologia Esspros (*European System of Integrated Social Protection Statistics)*, per poi focalizzarsi sul contesto italiano, offrendo un dettaglio sulla struttura e le funzioni della sicurezza sociale e degli Enti preposti alla relativa gestione. Il quadro nazionale che risulta è estremamente variegato e complesso, sia per il grande numero dei servizi e dei prodotti, sia per la varietà e la dimensione dell'utenza (cittadini, imprese, altre amministrazioni pubbliche, enti sociali, associazioni di categoria, ecc.).

Pertanto gi Enti che operano nella protezione sociale, soprattutto gli Enti maggiori (Inps, Inpdap e Inail), svolgono una grande varietà di servizi ed in particolare l'Inps che assomma le funzioni di previdenza per la quasi totalità del lavoratori privati e di assistenza per tutti i cittadini, costituisce un caso unico in Europa, dove le suddette funzioni sono generalmente suddivise fra più Enti.

Per la misura dei livelli e della qualità dei servizi della protezione sociale, sono stati definiti, rilevati ed analizzati opportuni set di indicatori, riferiti al bilancio economico, alla produzione, produttività ed efficienza a livello di Ente e di processo aziendale e alla qualità dei servizi erogati.

Gli **indicatori di bilancio** rilevati sono: il tasso di impegno per prestazioni (rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, pari al 98,6%) che misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse; il tasso di copertura (rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni sociali, pari al 63,9%),

che fornisce una indicazione essenziale sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale. Entrambi gli indicatori presentano valori pressoché invariati rispetto al 2009, evidenziando la stabilità economica del sistema di protezione sociale, pur nel momento attuale di crisi internazionale.

La **produzione complessiva** mostra un trend di crescita (+6,7% rispetto al 2009) così come crescono la produzione relativa all'area "sostegno al reddito" (+17,2%) a seguito del maggior ricorso a prestazioni quali cassa integrazione e disoccupazione, e la produzione relativa all'area "soggetto contribuente" (+6,4%), a causa anche degli aumentati flussi telematici con le imprese e i datori di lavoro. In lieve calo invece appare l'area "assicurato-pensionato" a causa anche all'introduzione delle finestre di pensionamento, che hanno limitato l'attività di liquidazione delle pensioni.

La **produttività**, definita come produzione per addetto in un periodo di tempo di riferimento, mostra aumenti rilevanti sia a livello complessivo che di singole aree (mediamente superiori al 10%), dato questo che evidenzia che, pur a fronte della riduzione continua di personale, la produzione aumenta. Ciò è determinato dai miglioramenti organizzativi dei processi interni e dalle aumentate potenzialità dei sistemi informativi

Anche gli indicatori sintetici di **efficienza** e di **economicità** mostrano trend di crescita nel 2010 rispetto al 2009 (oltre il 10% la prima, circa il 3% la seconda), continuando la tendenza del biennio precedente (2009 rispetto al 2008).

Gli indicatori definiti e valutati nelle dimensioni fondamentali della **qualità** (tempestività, efficacia, accessibilità e trasparenza) hanno evidenziato nel 2010 risultati complessivamente molto positivi.

La dimensione della **tempestività** è costituita da due sottodimensioni: i tempi di attesa per il disbrigo delle pratiche e i tempi di liquidazione delle prestazioni.

Riguardo ai tempi di attesa per disbrigo pratiche, gli indicatori si riferiscono alla rilevazione dei tempi di attesa degli utenti allo sportello e al telefono con il Contact center, per il disbrigo delle pratiche, con risultati positivi rispetto ai valori di riferimento (diminuzione dei tempi nell'ordine rispettivamente del 13% e 16%).

Riguardo ai tempi di liquidazione delle prestazioni, l'indice medio dei tempi di erogazione delle prestazioni (costituito dalla media ponderata dei tempi di liquidazione delle singole prestazioni), nel 2010 registra un miglioramento del 9,8% rispetto al 2009. Nel rispetto dei termini entro cui l'Istituto si è impegnato ad emanare i provvedimenti riguardanti i principali prodotti/servizi si evidenzia che le pensioni di vecchiaia e le pensioni ai superstiti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 5,9%, quelle entro 60 giorni un aumento del 1,6%. Le pensioni di invalidità ed inabilità erogate entro 60 giorni hanno avuto un incremento del 5,7%, quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di disoccupazione ordinaria erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento dello 0,5%. Le indennità di disoccupazione con requisiti ridotti erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 10,8%; quelle entro 120 giorni un aumento del 1,1%. Le indennità di malattia a pagamento diretto erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 14,2%. Le indennità di maternità erogate a lavoratrici autonome entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 7,6%, quelle erogate a lavoratrici dipendenti entro 30 giorni hanno avuto un aumento del 6,1%.

Per quanto riguarda gli indicatori di **efficacia**, la sottodimensione della relazione con l'utenza è stata caratterizzata da indici risultanti dalla rilevazione "Emoticon" con risultati ampiamente positivi soprattutto riguardo al gradimento del servizio di sportello (96,8% dei rispondenti esprimenti soddisfazione elevata, +15,8% rispetto al riferimento).

La sottodimensione della compiutezza è stata valutata per mezzo di due indicatori, entrambi con andamenti positivi: le pensioni liquidate in prima istanza (+0,9% rispetto al 2009) e le ricostituzioni delle pensioni (+0,3% rispetto al 2009).

L'**accessibilità**, che costituisce una importante dimensione della qualità ed è suddivisa in fisica e multicanale, è stata misurata e valutata con indicatori che confermano un andamento positivo di continuo avvicinamento (fisico e virtuale) dell'Ente ai propri utenti.

L'accessibilità fisica è stata misurata con due indicatori, il numero di sportelli ogni 10.000 abitanti, il cui numero è risultato superiore al valore di riferimento dell'8% e il numero di servizi fruiti presso gli sportelli dei Comuni (2,9 mln. nel 2010, +26,7% rispetto al 2009).

L'accessibilità multicanale è stata misurata con vari indicatori: la percentuale dei moduli compilabili on-line sul sito web (99,3%, rispetto al 16,8% nel 2008); il numero di pagamenti on-line effettuati (167.574, +155% rispetto al 2009), il numero di PIN *(Personal Identification Number*) rilasciati rispetto al totale degli utenti (il valore cumulativo dall'inizio del servizio di rilascio è pari a 13,8%, la variazione rispetto al 2009 è di +5%); gli accessi al Contact center (24,5 mln., +9,9% rispetto al 2009); l'offerta di servizi mobili (Internet su dispositivi mobili), che nelle prime 8 settimane di servizio ha registrato oltre 32.700 accessi.

La dimensione della **trasparenza**, valutata secondo le sottodimensioni dell'iter procedurale e dell'informazione ha fornito anch'essa risultati positivi.

Riguardo all'iter procedurale, è stato definito e misurato un indicatore che rileva la presenza del nome del responsabile del processo amministrativo nelle comunicazioni inviate all'utenza. Tale indicatore è risultato pari al 100% nei casi rilevati.

Riguardo all'informazione si evidenzia l'offerta di dati ad uso statistico disponibili on-line sui seguenti soggetti: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni.

5. Le principali performance dei servizi erogati dall'Inpdap

I dati dimensionali

Di seguito sono rappresentati alcuni dati di sintesi che rappresentano la dimensione dell'attività della previdenza pubblica

Area	Descrizione	Valore 2010
SEDI INPDAP	Direzioni Centrali	12
	Direzioni Regionali	16
	Direzioni Provinciali	2
	Sedi Provinciali	107
	Centri Operativi Informativi	3
	Centri Informativi *	26
	Centri Informativi Itineranti	1
	Strutture Sociali	8
FLUSSI	Flusso finanziario complessivo annuo	172.080.743.665
ASSICURATI	Lavoratori iscritti	3.554.500
ENTI	Enti iscritti	32.805
PRESTAZIONI	Beneficiari di trattamenti pensionistici	2.738.598
	Importo erogato per rate di pensione	58.402.689.919
	Importo annuo erogato per prestazioni previdenziali	9.254.365.490
	sociali	1.585.233.380
E-GOVERNMENT	Totale pagine web visitate nell'anno	6.223.869
	Numero medio di pagine web visitate al giorno	17.051
	Visitatori unici del sito istituzionale nell'anno	501.385
	Numero medio di visitatori unici al giorno	1.373

* Sportelli istituiti presso Enti locali e Pubbliche Amministrazioni

Risultati sintetici di performance

Di seguito vengono evidenziati i risultati conseguiti nel 2010, correlando i dati dei servizi erogati con le risorse impiegate.

Per poter misurare e comparare fra loro i diversi prodotti/servizi realizzati ed erogati dall'Istituto, si utilizza un processo di normalizzazione che, attraverso l'uso di parametri e fattori numerici, permette di definire la produzione dell'Istituto secondo criteri di omogeneità, permettendone la comparazione in termini di consumi di risorse e di tempi d lavorazione.

I volumi complessivi della produzione

L'analisi della produzione nel 2010 evidenzia un andamento complessivo in crescita rispetto al 2009, determinato in particolare dall'aumento dei compiti assegnati all'Inpdap, relativi alle misure a sostegno del reddito dei lavoratori e alle iniziative a favore delle imprese.

La Tavola che segue illustra la produzione complessiva nei processi primari (Pensioni, Previdenza, Credito ed Attività sociali, Posizione Assicurativa) nel triennio 2008-2010: in quest'ultimo anno le strutture dell'Istituto hanno realizzato 3.174.472 prodotti, con un incremento rispetto all'anno precedente del 4,27% e del 16,6% rispetto al 2008.

Volumi di produzione complessivi dei processi primari

Area Produttiva	Esercizio			Var. %
	2008	2009	2010	2010/2009
Pensioni	1.761.681	2.124.014	1.937.876	**-8,76%**
Previdenza	796.688	738.685	718.309	**-2,76%**
Welfare e Credito	162.451	181.978	169.828	**-6,68%**
Posizione Assicurativa	0	0	348.729	
Nazionale	2.720.820	3.044.677	3.174.742	4,27%

La Tavola successiva illustra l'andamento della produzione nei processi primari nelle singole Regioni negli anni 2009-2010.

Volumi di produzione complessivi dei processi primari			
Direzioni Regionali	Esercizio		Var. %
	2009	2010	2010/2009
PIEM.V.AOSTA	175.977	193.303	9,85%
LIGURIA	99.553	94.644	-4,93%
LOMBARDIA	319.645	352.845	10,39%
TRENTO	25.549	29.089	13,86%
BOLZANO	22.071	22.395	1,47%
DIR.REG.VENETO	206.875	224.991	8,76%
FRIULI V.G.	89.917	90.320	0,45%
EMILIA ROM.	217.048	245.887	13,29%
TOSCANA	208.314	220.442	5,82%
UMBRIA	56.553	58.469	3,39%
MARCHE	80.693	82.302	1,99%
ABRUZZO	71.961	79.050	9,85%
LAZIO	356.081	348.582	-2,11%
CAMP-MOLISE	342.953	317.916	-7,30%
PUGLIA-BASIL	251.804	273.827	8,75%
CALABRIA	129.052	134.984	4,60%
SICILIA	269.731	288.331	6,90%
SARDEGNA	120.900	117.365	-2,92%

La produttività

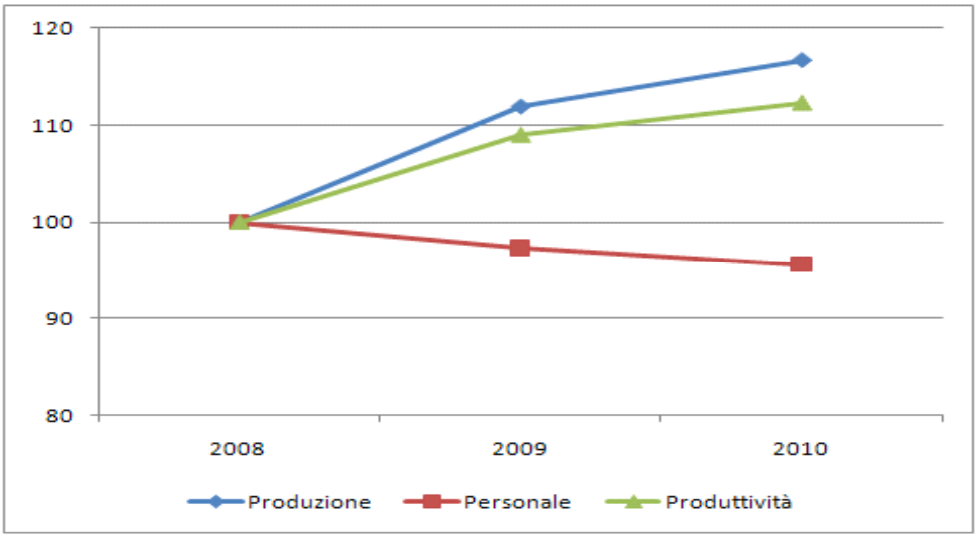
La combinazione tra l'incremento della produzione e la riduzione di personale ha determinato un incremento della produttività[60] che, a livello globale di Sede, mostra una crescita del 3% nell'ultimo anno e del 12% nell'ultimo triennio.

La Tavola seguente mostra l'andamento di produttività nell'ultimo triennio e le variazioni percentuali rispetto al 2009.

[60] La produttività è calcolata prendendo a riferimento i volumi di produzione omogeneizzata e la presenza del personale impiegato. Pertanto, la produttività misura le unità di prodotto omogeneizzato procapite realizzate dal personale impiegato in un periodo di riferimento.

Indicatore di produttività per Sede				
Sede	2008	2009	2010	Var.% 2010/2009
Globale di Sede	126,651	138,017	142,165	3,01%

Produzione, risorse e produttività **



** Anni 2008-2010 (Base 2008=100)

Il contenzioso

Il contenzioso giudiziario rappresenta una delle problematiche che l'Istituto ha fronteggiato nella gestione corrente degli ultimi anni.

Le linee di intervento e miglioramento gestionale individuate e sviluppate per rendere più efficace ed efficiente il servizio cui è preposta l'avvocatura, sono state prioritariamente rivolte alla ricerca di soluzione di tipo strutturale. in particolare si è sancito e perseguito l'obiettivo strategico della reinternalizzazione di tutto il contenzioso, senza far ricorso ai legali esterni, ai fini anche di una contrazione dei costi.

Volumi regionali del contenzioso								
	Numero ricorsi aperti fino al 31 dicembre 2010		Numero ricorsi conclusi fino al 31 dicembre 2010 con esito:			Numero ricorsi patrocinati direttamente dall'Inpdap	Numero ricorsi affidati a legali esterni	Numero ricorsi pendenti al 31/12/2010
	Attore	Convenuto	Favorevole	Sfavorevole	Transatti			
* Pensioni	532	6.927	6.517	2.750	248	9.248	59	23.751
Previdenz	83	923	466	292	18	941	71	4.964
Credito	30	38	9	5	3	57	14	167
Patrimoni	281	147	156	79	21	358	338	2.633
Personale	14	60	30	13	0	72	0	116
Entrate	13	32	30	6	0	39	9	340
Varie	11	157	85	27	26	136	5	272
Totale	964	8.284	7.293	3.172	316	10.851	496	32.243

* Comprensivo del contenzioso dinanzi alla Corte dei Conti

Volumi centrali del contenzioso								
	Numero ricorsi aperti fino al 31 dicembre 2010		Numero ricorsi conclusi fino al 31 dicembre 2010 con esito:			Numero ricorsi patrocinati direttamente dall'Inpdap	Numero ricorsi affidati a legali esterni	Numero ricorsi pendenti al 31/12/2010
	Attore	Convenuto	Favorevole	Sfavorevole	Transatti			
* Pensioni	977	239	848	63	0	1.216	0	1.965
Previdenz	42	111	214	66	0	385	0	8
Credito	3	3	2	0	0	3	0	0
Patrimoni	2	5	5	0	0	11	1	0
Personale	52	138	127	47	0	206	5	1.406
Entrate	0	126	95	14	6	126	0	608
Varie	2	19	0	1	1	19	1	14
Totale	1.078	641	1.291	191	7	1.966	7	4.001

* Comprensivo del contenzioso dinanzi alla Corte dei Conti

Indicatori per i livelli e la performance

Gli indicatori di seguito rappresentati sono il risultato di un'attività di misurazione dei livelli dei servizi erogati e della performance valevoli per il 2010.

Dimensione	Sotto-dimensione	N. indicatori
Bilancio Economico	Entrate e costi	2
Produzione	Volume di produzione	1
Performance	Produttività e economicità	2
Totale complessivo		4

In sede di applicazione del Decreto Legislativo 150/2009, l'Istituto ha adottato, per il triennio 2011/2013, un sistema di misurazione e valutazione della performance composto da 5 ambiti come di seguito rappresentati.



Il grado di attuazione della strategia. Vi sono contenuti gli obiettivi strategici e la relativa articolazione desunti dalle priorità degli organi di indirizzo. Ne sono stati identificati **otto** che complessivamente costituiscono la strategia del prossimo triennio: Consolidamento del posizionamento dell'Istituto (banca dati posizioni assicurative – sistema Denuncia Mensile Analitica – efficientamento – potenziamento e diversificazione territoriale del servizi di welfare)) e impulso ai processi di cambiamento e ammodernamento in linea con gli scenari di riforma della P.A. e le opportunità di innovazione (Piano della trasparenza sui risultati delle prestazioni e servizi – dematerializzazione dei flussi documentali – sinergie ICT interenti – attivazione di servizi di consultazione on line);

Il portafoglio dei servizi. La performance dell'Inpdap non è collegata solamente alle strategie ed alla capacità di attuazione delle stesse, ma è altresì riconducibile alla quantità e qualità di attività, prestazioni e servizi assicurati. Sono stati identificati gli elementi qualificanti del portafoglio dei servizi, principalmente di quelli erogati ai cittadini/utenti, nonché altri servizi, ivi ricompresi quelli al personale, che possano maggiormente valorizzare e contraddistinguere la qualità dei processi messi in campo dall'Istituto. In particolare la performance nel triennio sarà collegata ai servizi previdenziali che costituiscono il core business quali riscatti e ricongiunzioni, pensioni, tfr, riliquidazione dei trattamenti in godimento, piccoli prestiti e prestiti pluriennali, servizi sociali. Il piano prevede un processo di miglioramento della qualità e del livello di efficienza orientato alla soddisfazione dell'utenza. Ciascun servizio, infatti, sarà accompagnato, a regime da un appropriato piano di rilevazione della customer satisfaction;

Lo stato di salute dell'Istituto. La qualità dell'amministrare e del gestire deve essere rapportata e valutata anche rispetto alla capacità di rafforzare strutturalmente l'organizzazione, assicurandone il raggiungimento dei risultati nel solo nel breve, ma anche nel lungo periodo. In questa prospettiva sono stati identificati gli ambiti:

salute finanziaria: riconducibile alle dimensioni finanziarie governate dall'Istituto quali le entrate contributive e le altre entrate, i costi di funzionamento e la valorizzazione del patrimonio;

salute organizzativa: posto che il rafforzamento strutturale dell'Istituto è oggetto di un progetto strategico a se stante, in tale ambito sono state ricomprese la people strategy (sviluppo delle competenze possedute dai dipendenti ed utilizzo equilibrato delle risorse, nonché l'attivazione di processi tesi al miglioramento del clima organizzativo), l'innalzamento della qualità organizzativa e l'elevazione dei processi tecnologici via web;

salute del sistema di relazioni con gli stakeholder collegato alla rete dei rapporti soprattutto con gli utenti, le associazione ed i patronati;

Gli impatti dell'azione amministrativa (outcome). La individuazione dei principali outcome rappresenta sicuramente una delle principali aree di intervento dell'Istituto nei prossimi mesi. In una organizzazione funzionalmente orientata alla erogazione di prestazioni qual è l'Inpdap, la ricerca dell'outcome non sempre è scindibile dal grado di soddisfazione dell'utenza. Il piano della performance, tuttavia, individua aree di impatto collegate alle politiche di carattere creditizio ovvero di carattere sociale verso i giovani, nei processi formativi collegati a quelli del mercato del lavoro, e agli anziani, senza tralasciare gli impatti delle politiche patrimoniali che rappresentano uno degli obiettivi strategici.

I confronti interni e con le altre Amministrazioni (Benchmarking). Il confronto interno tra ambiti organizzativi omogenei e con altre organizzazioni, oltre che a caratterizzare il grado di completezza della perfomance, costituisce la parte integrante del consolidamento del posizionamento dell'Istituto nel panorama del sistema Paese e di quello europeo.

Bilancio economico

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Bilancio economico**
Sottodimensione	**Entrate e costi**
Nome indicatore	**Tasso di impegno per prestazioni**
Descrizione indicatore	Rapporto percentuale tra spese per prestazioni e complesso delle spese correnti
Formula/ formato	Spese per prestazioni nell'anno/ Totale spese correnti nell'anno
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare quanto incidono le spese per le prestazioni per l'Ente
Tipologia	Indicatore di output
Valore	97,91%
Standard riferimento o valore di comparazione	97,30% (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	0,01%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Bilancio economico**
Sottodimensione	**Entrate e costi**
Nome indicatore	**Tasso di copertura**
Descrizione indicatore	Rapporto percentuale tra entrate contributive e spese per prestazioni sociali
Formula/ formato	Entrate contributive nell'anno/ spese per prestazioni sociali nell'anno
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare la sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale
Tipologia	Indicatore di output
Valore	86,86%
Standard riferimento o valore di comparazione	91,17% (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	0,009%

Produzione

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Produzione**
Sottodimensione	**Volumi di produzione**
Nome indicatore	**Produzione complessiva**
Descrizione indicatore	Produzione complessiva nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione complessiva espressa in unità di produzione
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produzione complessiva
Tipologia	Indicatore di output
Valore	3.174.742 Unità di produzione
Standard riferimento o valore di comparazione	3.044.677 Unità di produzione (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	4,27%

Performance

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Produttività**
Nome indicatore	**Produttività complessiva**
Descrizione indicatore	Produttività (produzione riferita al perfonale addetto) complessiva dei processi primari nell'anno di riferimento
Formula/ formato	Produzione processi primari/numero personale addetto su base mensile
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento della produttività complessiva dei processi primari
Tipologia	Indicatore di output
Valore	142.17 Unità di produzione per addetto su base mensile
Standard riferimento o valore di comparazione	138,02 Unità di produzione per addetto su base mensile (Anno 2009)
Scostamento Valore / Standard (%)	3,01%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Economicità**
Nome indicatore	**Economicità (costi totali) - Variazione rispetto al budget**
Descrizione indicatore	L'economicità rappresenta la sintesi tra il risultato, misurato in termini di efficienza e di efficacia, e i costi totali di gestione.
Formula/ formato	Risultato della gestione (variazione risultati di efficienza/efficacia rispetto anno precedente) / Costi totali della gestione (variazione costi rispetto anno precedente)
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare il parametro dell'economicità per le due tipologie di costi: costi totali e costi discrezionali. Un valore maggiore di 1 significa che i risultati sono più che proporzionali rispetto alle risorse impiegate.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	0,84%
Standard riferimento o valore di comparazione	0,86%
Scostamento Valore / Standard (%)	-0,02

Indicatori per la qualità

Gli indicatori di seguito rappresentati sono il risultato di un'attività di misurazione della qualità dei servizi erogati.

Dimensione	Sotto-dimensione	N. indicatori
Efficacia	Relazioni con l'utenza	1
	Conformità	1
Tempestività	Tempi erogazioni prestazioni	3
Accessibilità	Multicanale	1
Trasparenza	Iter procedurale	1
Totale complessivo		7

Efficacia

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità percepita dagli utenti Contact Center**
Descrizione indicatore	Qualità percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti (su totale dei rispondenti) che esprimono livello di soddisfazione complessiva, secondo scale quali: elevata/ media/bassa.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	Soddisfazione elevata: % Soddisfazione media: % Soddisfazione bassa: %
Standard riferimento o valore di comparazione	Soddisfazione elevata:% Soddisfazione media: % Soddisfazione bassa:%
Scostamento Valore / Standard (%)	Soddisfazione elevata: % Soddisfazione media: % Soddisfazione bassa: %

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Conformità**
Nome indicatore	**Volume del contenzioso rispetto alla produzione totale**
Descrizione indicatore	Definizione dei procedimenti di contenzioso rispetto alla produzione totale
Formula/ formato	N. procedimenti definiti/ N. totale prodotti
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare l'entità del contenzioso rapportato alla produzione totale.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Tasso di conflittualità : 0,53%
Standard riferimento o valore di comparazione	2009 Tasso di conflittualità :0,59%
Scostamento Valore / Standard (%)	Tasso di conflittualità : -0,06%

Tempestività

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione TFS/TFR entro tempi soglia di 105 gg.**
Descrizione indicatore	Indicatore costituito da un indice che valuta la percentuale di TFS/TFR liquidate entro 105 giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni liquidate entro 105 gg./ N. totale prestazioni liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni TFS/TFR nella forma di % di liquidate entro 105 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 105 gg: 47,7 %
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 105 gg: 42,1%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 105 gg: +5,6%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni creditizie (piccoli prestiti/prestiti pluriennali)entro tempi soglia di 15 gg. e 90 gg.**
Descrizione indicatore	Indicatore costituito da due indici che valutano le percentuali di prestazioni creditizie liquidate rispettivamente entro 15 e 90giorni, rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni creditizie (piccoli prestiti/prestiti pluriennali) liquidate entro 15 (90) gg./ N. totale prestazioni creditizie liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione dei piccoli prestiti/prestiti pluriennali nella forma di % di liquidate entro 15 gg. e 90 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 15 gg: 39,9% Entro 90 gg: 94,4%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2009 Entro 15 gg: 18,0% Entro 90 gg: 68,8%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 15 gg: 21,9% Entro 90 gg: 25,6%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Percentuale di liquidazione delle pensioni dirette senza soluzione di continuità**
Descrizione indicatore	Pensioni dirette liquidate in prima istanza su totale delle pensioni dirette liquidate
Formula/ formato	Percentuale di liquidazione delle pensioni dirette in prima istanza su totale delle pensioni dirette liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Valutare la tempestività di liquidazione delle pensioni dirette.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Pensioni dirette liquidate in prima istanza: 79,41%
Standard riferimento	2009 Pensioni dirette liquidate in prima istanza: 75%
Scostamento Valore / Standard (%)	Pensioni dirette liquidate in prima istanza: +4,41%

Accessibilità

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Accesso al Call Center**
Codice indicatore	**QAM-04**
Descrizione indicatore	Numero accessi al Call Center
Formula/ formato	Numero accessi al Call Center via telefono o computer
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferimento	Anno 2010
Obiettivo	Fornire un punteggio complessivo alla accessibilità al Call Center
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. 1,04mln di accessi

Trasparenza

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Trasparenza**
Sottodimensione	**Iter procedurale**
Nome indicatore	**Indicazione responsabile del procedimento**
Descrizione indicatore	Indicazione del responsabile del procedimento amministrativo su comunicazioni all'utenza / sito internet
Formula/ formato	N. comunicazioni con il nome del responsabile del procedimento / N. comunicazioni totali (rilevazione a campione)
Livello territoriale	Nazionale, regionale, provinciale
Periodo di riferimento	Anno
Obiettivo	Valutare quanto l'Ente rende noti all'utenza i responsabili dei procedimenti amministrativi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	100%
Standard riferimento o valore di comparazione	
Scostamento Valore / Standard (%)	

Appendice – metodologie di misurazione delle performance

Per misurare produttività, efficienza, efficacia e qualità dell'azione pubblica si può procedere alla misurazione sia in termini assoluti ma soprattutto in termini comparativi: a tal fine è necessario confrontare, in una data unità di tempo, le performance fra produttori di uno stesso servizio o confrontare in tempi successivi il valore reale del servizio offerto da uno stesso produttore. E ciò può essere esteso concettualmente a livello macro, cioè considerando l'operatore pubblico in aggregato o nelle sue articolazioni compartimentali.

L'approccio comparativo è quello che può dare frutti concreti, la comparazione è effettuata:

- nello spazio (Italia verso altri Paesi, Regioni verso Italia e fra loro);
- nel tempo (fra un anno e l' altro, fra un periodo di tempo e l' altro)

Il campo di osservazione permette un duplice approccio: a) Territoriale, b) Funzionale (attribuzione delle unità al sottosettore degli enti di Previdenza).

E' necessario disporre di un set di informazioni ben organizzate, raccordabili funzionalmente in un quadro concettuale coerente.

L'approccio seguito consiste nell'analisi e nel confronto delle risorse impiegate, degli output e delle performance delle amministrazioni lungo un'ampia gamma di policy concentrando l'attenzione sugli aspetti di contesto, quelli che presiedono al funzionamento stesso della macchina amministrativa e l'esecuzione degli interventi, che rendono l'ambiente favorevole alla efficiente realizzazione delle politiche settoriali.

Si potrà distinguere tra valore assoluto conseguito (performance effettiva dell'attività svolta) e valore relativo o appropriatezza, ottenuto dividendo, per ciascuna attività espletata il valore assoluto conseguito per il valore atteso (domanda istituzionalizzata) o per il valore richiesto (domanda rilevata).

Metodologie di rilevazione

Le caratteristiche ed i dati del sistema di protezione sociale nazionale vengono raccolti ed elaborati secondo diversi sistemi di rilevazione e misura, definiti a livello europeo ed internazionale, tali da garantire omogeneità e comparabilità fra Paesi diversi.

Il sistema di rilevazione e misura SEC95 permette la predisposizione dei conti nazionali in maniera omogenea e comparabile a livello internazionale.

Il settore delle Amministrazioni pubbliche, definito come l'insieme delle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e la cui funzione principale consiste nella redistribuzione della ricchezza del Paese è segmentato nei seguenti sottosettori: Amministrazioni centrali (Amministrazione statale, altri Enti dell'Amministrazione centrale); Amministrazioni locali (Regioni, Provincie, Comuni, Aziende Sanitarie Locali, altri enti); Enti di previdenza.

La distinzione in sottosettori del SEC è fondata su un duplice approccio: territoriale (le unità sono classificate nelle amministrazioni centrali oppure in quelle locali); funzionale (con attribuzione delle unità al sottosettore degli enti di previdenza).

Le unità istituzionali facenti parte del settore sono scomponibili in unità organizzative interne e in unità di attività economica, secondo la classificazione NACE / ATECO).

All'interno del sistema SEC95 è presente la classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (COFOG) in divisioni, gruppi e classi (tre livelli):

- Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni,
- Difesa,
- Ordine pubblico e sicurezza,
- Affari economici,
- Protezione dell'ambiente,
- Abitazioni e assetto territoriale,
- Sanità,
- Attività ricreative, culturali e di culto,

- Istruzione,
- Protezione sociale.

L'OECD è costantemente impegnata nella definizione e nella rilevazione di indicatori socio-economici che possano descrivere sinteticamente, ma esaurientemente, la situazione sociale nei Paesi di propria competenza.

Nel rapporto "Government at a Glance" (edizioni 2009 e 2011), l'OECD ha fornito numerosi set di indicatori che descrivono le istituzioni, le strutture e gli input, nonché le pratiche di gestione pubblica prevalenti nei Paesi OECD, offrendo nuove possibilità di comparazione di dati a livello internazionale ai fini della conoscenza del funzionamento della pubblica amministrazione.

L'approccio seguito consiste nell'analisi e nel confronto delle risorse impiegate, degli output e delle performance delle Amministrazioni lungo un'ampia gamma di aree di policy ma concentrando l'attenzione sugli aspetti "di contesto", quelli che presiedono al funzionamento stesso della macchina amministrativa e all'esecuzione degli interventi che rendono l'ambiente favorevole alla efficiente realizzazione delle politiche settoriali.

I tipi di indicatori identificati nel quadro di riferimento sono i seguenti:

- **Entrate**. Livello e struttura delle entrate indicano le modalità con cui i costi delle attività pubbliche sono condivisi all'interno della società. La struttura delle entrate ha a che fare con questioni di equità, da un lato, e di efficienza, dall'altro. Da questo punto di vista si può parlare di qualità delle entrate in rapporto alla loro configurazione, funzionale o meno a promuovere lo sviluppo economico e sociale e garantirne la sostenibilità.
- **Input**. Gli indicatori di input sono di natura diversificata (dati sulla spesa pubblica, sui costi di produzione, sulle risorse umane). Le Pubbliche Amministrazioni, inoltre, appaltano in misura crescente all'esterno la produzione di beni e servizi, sebbene il coinvolgimento degli Enti privati nelle attività pubbliche differisca considerevolmente tra i vari Paesi.

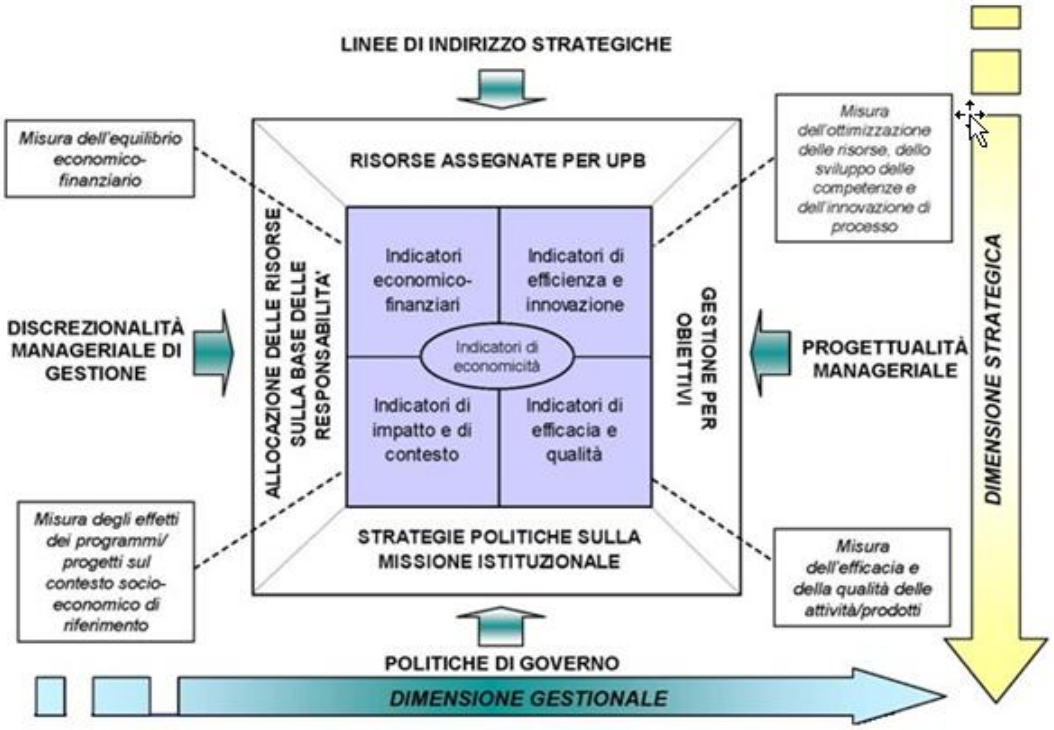
- **Processi**. Gli indicatori di processo descrivono il modo in cui le Pubbliche Amministrazioni attuano le loro policy e sono incentrati sulle pratiche di gestione pubblica che influenzano gli output e i risultati. Le informazioni su processi quali la gestione delle risorse umane, il bilancio, la gestione della regolamentazione, l'integrità, l'e-government e la trasparenza della Pubblica Amministrazione possono permettere ai Paesi di esaminare gli effetti delle riforme e di individuare nuove strategie per migliorare la produttività.
- **Informazioni di contesto**. Nella comparazione internazionale, le informazioni di contesto descrivono alcune caratteristiche chiave delle strutture politiche e amministrative di ciascun Paese utili per collocare gli interventi e gli indicatori all'interno di uno specifico contesto e, quindi, per comprendere meglio le differenze tra Paesi, individuare quelli con strutture simili ed ottenere elementi di comparazione più idonei per il benchmarking. Analogamente, a livello nazionale le informazioni di contesto hanno valore soprattutto quando vi sono differenziali significativi che influiscono sulla capacità di intervento delle Amministrazioni.

Misurazione integrata dell'azione amministrativa

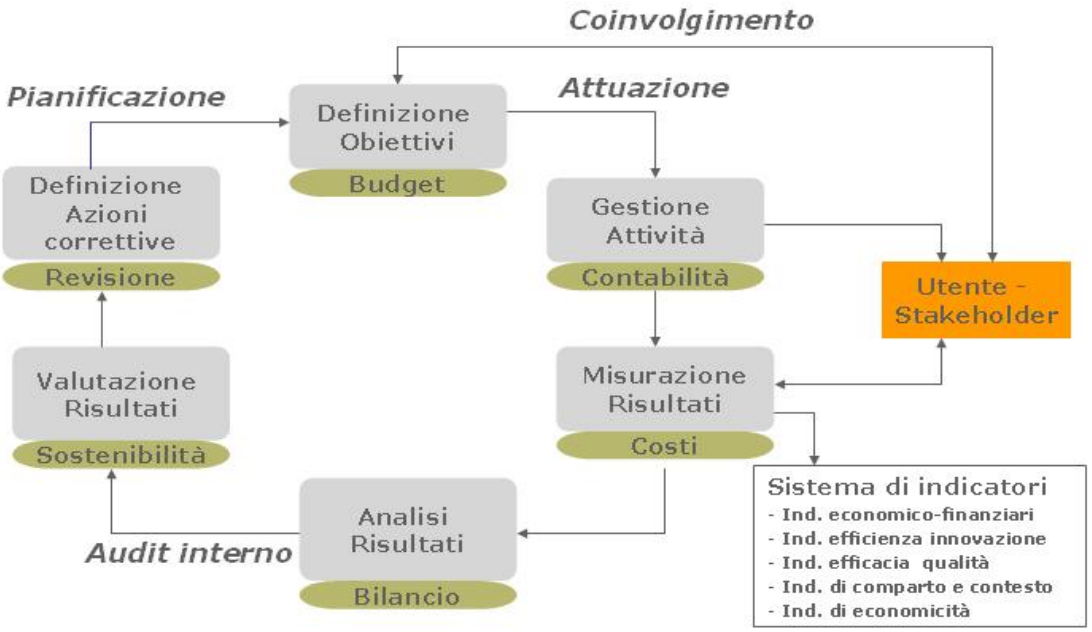
Gli indicatori di performance (efficienza, produttività, efficacia e qualità ecc.) sono rilevati e misurati nella varie fasi della filiera produttiva dell'Ente, che misura costantemente la propria azione ai fini del continuo miglioramento perseguito.

Le figure che seguono illustrano schematicamente la misurazione dell'azione amministrativa, con la rilevazione degli indicatori nelle varie fasi dei processi produttivi.

Il sistema di *accountability* a supporto del processo di pianificazione, programmazione e budget

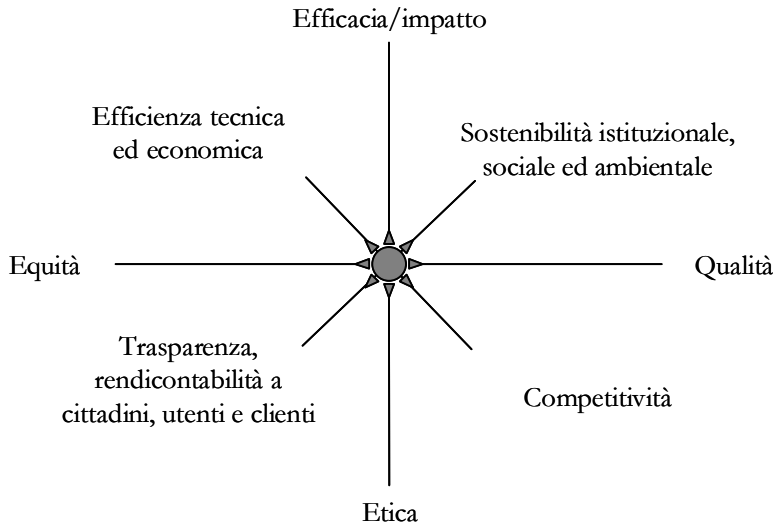


Il sistema di misurazione pianificazione, controllo di gestione e audit



La performance complessiva è costituita da diversi fattori, che possono essere raggruppati e visualizzati come nella Figura che segue.

Valutazione multidimensionale delle performance



Gli indicatori

Vengono utilizzati indicatori rilevati e misurati secondo i seguenti raggruppamenti o aggregazioni:

- Ente. Si considerano gli Enti previdenziali ed assistenziali che operano nel settore della protezione sociale (Inps, Inpdap, Inail,ecc.). Non tutti gli indicatori definiti sono applicabili ad ogni Ente, in quanto lo schema è generale e comprende pertanto una vasta serie di indicatori sulla qualità dei servizi.
- Livello territoriale. I grandi Enti previdenziali e assistenziali sono distribuiti capillarmente sul territorio nazionale. Se gli indicatori sono rilevati a livello di sede/provincia, possono essere poi aggregati ai vari livelli territoriali (nazione, regione, provincia) e ciò consente di effettuare analisi sulla qualità dei servizi nelle varie regioni e provincie italiane.

- Periodo di rilevamento. Gli indicatori sono rilevati in genere annualmente, in taluni casi può essere utile una rilevazione più frequente (ad esempio mensile). Se si dispone di rilevazioni relative a più anni, diviene possibile effettuare analisi sulle serie storiche, per valutare l'evoluzione e i trend della qualità dei servizi.
- Livello di produzione. Ogni Ente opera generalmente su più macroaree, aree e processi, fornendo una molteplicità di prodotti e servizi. Nel caso dell'Inps le macroaree son costitute dalle prestazioni previdenziali da quelle assistenziali, suddivise poi in prestazioni pensionistiche e prestazioni a sostegno del reddito, per giungere poi ai singoli prodotti, quali le pensioni IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti), le prestazioni agli invalidi civili, ecc.

Definiti gli indicatori di interesse, occorre procedere alla loro rilevazione, periodica, quindi alla registrazione su Data Base e successivamente alla loro elaborazione.

La metodologia di misurazione comprende:

- la descrizione delle singole variabili e le relative modalità di rilevazione,
- le griglie per l'aggregazione e costruzione degli indici,
- la guida per la implementazione di un sistema di qualità,
- le applicazioni di supporto e di autodiagnosi,
- le modalità di restituzione e pubblicazione dei dati,
- gli strumenti per il benchmarking e l'analisi dei risultati.

E', inoltre, possibile combinare più indicatori fra loro, attraverso opportune formule, per giungere a indici sintetici che forniscano un punteggio complessivo riferibile alle dimensioni della qualità, a livello di Ente, di territorio e a tutto il dominio nel complesso.

Indicatori di output e indicatori di outcome

I risultati delle attività di un Ente in generale ed in particolare di una Agenzia di servizi possono essere valutati per mezzo di due tipologie di indicatori:

- gli indicatori di output, riferiti ai risultati prodotti dalle singole attività, in termini sia quantitativi (quantità delle singole prestazioni), sia riguardo alla qualità, valutata in vari modi, delle singole prestazioni;
- gli indicatori di outcome, che riguardano i risultati ed i benefici, specialmente nel medio-lungo periodo, generati dalla fornitura dei prodotti e dall'erogazione dei servizi agli utenti. Esempi: la soddisfazione degli utenti, il raggiungimento di un maggior benessere ecc.

Il primo compito per valutare la qualità dei servizi è dunque la misurazione degli indicatori ad essi collegati.

Nel contesto previdenziale ed assistenziale, l'output rappresenta il risultato di ogni attività, processo o sottoprocesso ed è costituito da uno o più prodotti, di cui si possono misurare varie caratteristiche.

Per esempio, nel caso dell'Inps, il processo assicurato-pensionato è composto da vari sottoprocessi, i cui esiti finali sono costituiti da altrettanti prodotti, quali la pensione di vecchiaia liquidata, la pensione di vecchiaia ricostituita, ecc.

L'outcome risulta invece di più complessa individuazione in quanto è strettamente collegato all'utente o beneficiario delle prestazioni e consiste in un risultato che perdura nel tempo, ove anche altri fattori possono avere effetto.

Ad esempio, la prestazione di cassa integrazione guadagni, anche questa erogata dall'Inps, offre un supporto sia alle imprese che ai lavoratori e rappresenta in molti casi un elemento importante per salvaguardare l'occupazione ed impedire la perdita di posti di lavoro. Una valutazione dell'*outcome* di tale prestazione può prendere in esame proprio questi indicatori, tenendo ovviamente presente la complessità delle dinamiche del mercato del lavoro.

Gli indicatori di outcome possono essere raggruppati in vario modo e fanno riferimento:

- all'Ente erogatore, sia in generale (accesso fisico e virtuale ai servizi), sia nel rapporto con gli utenti (rapporto diretto utenti - personale nelle Sedi, rapporto

utenti - Call Center, rapporto virtuale utenti con i siti istituzionali attraverso la rete);

- agli effetti che i prodotti specifici portano ai beneficiari ed in generale alla collettività nel medio- lungo termine.

La qualità complessiva

Gli indicatori definiti per la misurazione delle dimensioni della qualità, siano essi di output o di outcome, possono essere combinati secondo medie pesate opportunamente, per fornire numeri indice che assegnino, in modo sintetico, un punteggio complessivo riferito alla qualità dei singoli servizi. Diviene così possibile confrontare la qualità dei servizi in regioni diverse (analisi territoriale) per poter individuare le isole di eccellenza, ed in periodi temporali diversi (analisi delle serie storiche) per valutare l'evoluzione negli anni.

Normalizzazione, ponderazione e aggregazione

E' possibile effettuare vari tipi di normalizzazione, per poter confrontare grandezze aventi unità di misura diverse, secondo le seguenti formule:

- Re-scaling [Rs = k*(x-min)/(max-min)]
- Standardizzazione Z-scores [$z = (x-\mu)/\sigma^2$]
- Distance to reference [d = (x/target)*100]

Riguardo alle medie, ne esistono varie tipologie, quali le seguenti:

- Semplice (equal weighting)
- Ponderata con pesi definiti da esperti (budget allocation)
- Ponderata con pesi definiti statisticamente (analisi componenti principali)

Il rapporto qualità/costi

Un tema importante per le agenzie di servizio è rappresentato dalla qualità in rapporto ai costi, dove per costi si devono intendere non gli importi monetari delle prestazioni, ma i costi di gestione sostenuti dall'agenzia per la fornitura dei servizi. Tale valutazione può essere effettuata complessivamente per ogni Ente, e nell'ambito

di un Ente, per le macroaree, le aree fino ai singoli processi, se l'Ente implementa un sistema di contabilità analitica che assegna costi e risorse ad ogni centro di costo per la produzione.

L'indicatore di economicità

Oggi viene utilizzato uno specifico indicatore, detto economicità, per valutare il raggiungimento degli obiettivi in rapporto alle risorse impegnate. La valutazione dell'indicatore è effettuata misurando:

- la *performance* del singolo Centro di Responsabilità (CdR) (efficacia ed efficienza);
- la relativa % di scostamento delle *performance* rispetto all'anno precedente, attraverso la seguente formula:

$$\text{\% di scostamento della } \textit{performance} = \frac{\text{\% di scostamento degli indicatori di efficacia} + \text{\% di scostamento degli indicatori di efficienza}}{2}$$

Le valutazioni sulle *performance* del CdR sono integrate con valutazioni di tipo economico basate sull'analisi degli scostamenti dei costi di gestione rispetto all'anno precedente, attraverso la seguente formula:

$$\text{\% di scostamento dei costi di gestione} = \frac{\text{Totale costi diretti consuntivi nel conto del CdR anno in corso}}{\text{Totale costi diretti consuntivi nel conto del CdR anno precedente}}$$

L'indicatore di economicità viene calcolato attraverso la relazione dei due scostamenti: *performance* e costi di gestione.

$$\text{Indicatori di Economicità} = \frac{\text{\% di scostamento della } \textit{performance}}{\text{\% di scostamento del costi di gestione}}$$

Se l'indicatore di economicità risulta:	> 1: Il beneficio atteso dl raggiungimento dell'obiettivo è più che proporzionale rispetto alle risorse impiegate; = 1: Il beneficio atteso dl raggiungimento dell'obiettivo è in linea rispetto alle risorse impiegate; < 1: Il beneficio atteso dl raggiungimento dell'obiettivo non soddisfa il criterio di economicità rispetto alle risorse impiegate.

2.3. ASSISTENZA

Introduzione

Nell'agenda dei più efficienti regimi di *welfare* il sostegno alle responsabilità familiare ha rilievo assoluto. Un'articolata combinazione di fattori di diversa natura (demografica, in ragione della diffusione di fenomeni di invecchiamento della popolazione; economica, in considerazione della crescente segmentazione dei mercati del lavoro e del progressivo attenuarsi dei sistemi di garanzie e di opportunità di occupazione stabile; sociale, vista l'evoluzione degli stili di vita e i *trade-off* intergenerazionali), espone fasce sempre più ampie di popolazione a processi di vulnerabilità, e richiede che sia evitato il rischio dello scivolamento in condizioni di esclusione sociale ancora più costose, tramite una adeguata strategia pubblica di contenimento dei fenomeni di crescente disagio[61] e una piena qualificazione dell'offerta di servizi.

Questo tema rileva - da quasi un ventennio - negli orientamenti delle istituzioni comunitarie, più volte incentrati sulla promozione dell'integrazione sociale di tutti i cittadini e sul riconoscimento del diritto a prestazioni sufficienti a dignitose condizioni di vita, da intendersi quali obiettivi pertinenti alla definizione e all'organizzazione di politiche di assistenza. La disponibilità di servizi sociali 'abilitanti', finalizzati a facilitare le condizioni di vita e di lavoro, è oggetto di numerosi richiami che l'Europa ha rivolto ai governi nazionali e locali degli Stati membri, sottolineando anche in più occasioni come il coinvolgimento responsabile

[61] Vi è purtroppo evidenza consistente del fatto che i processi di impoverimento rendono più complesso l'effettivo accesso a prestazioni fondamentali. Come documentato da recenti indagini comparative sulle condizioni di vita dei cittadini, elaborate a partire dai dati della rilevazione EU-SILC, già nel caso di popolazione non considerata a rischio di povertà la quota di persone che denunciano difficoltà di accesso ad almeno due servizi essenziali (tra cui si annoverano scuola dell'obbligo, cure primarie, reti di trasporto pubblico) è per le aree urbane del nostro Paese pari al 28,8% contro una media comunitaria del 13,1%, mentre nei contesti rurali si attesta al 35%, sempre superiore al dato europeo del 26,8%. Se però si circoscrive l'analisi ai nuclei a rischio di povertà, la condizione di difficoltà per l'Italia si rileva indifferenziatamente per il 44,1% dei casi, e la distanza con l' Europa si allarga significativamente sopratutto per ciò che riguarda il primo ambito (16,7%, laddove nei territori non urbani il valore sale al 35%). Cfr. il par. 2.3.5 di EUROSTAT, *The Social Situation in the European Union 2009, Luxembourg, Publications Office of the European Union 2010* (in particolare Tabb. 35 e 36).

dei destinatari dei servizi in procedure di consultazione e valutazione possa ritenersi requisito necessario per una maggiore efficacia dell'azione pubblica.

Sembra importante fare riferimento almeno a due Comunicazioni della Commissione intestate, nell'ultimo quinquennio, alle questioni della giustizia sociale e delle strategie di inclusione -ci si riferisce a COM(2007)620 ed a COM (2009)58 -. Nelle Comunicazioni viene enfatizzata la rilevanza della disponibilità di "servizi sociali di qualità" (coinvolgimento degli utenti; accessibilità dal punto di vista geografico ed economico) e il ruolo degli interventi socio-assistenziali fondamentale per mitigare l'impatto della crisi e contrastare i fenomeni di vulnerabilità. Negli stessi anni, il processo di monitoraggio sui Piani nazionali di azione per la protezione e l'inclusione sociale esercitato nell'ambito di una Strategia comunitaria, ispirata al cosiddetto 'metodo aperto di coordinamento', ha messo in evidenza alcuni principi-chiave, significativi per la realizzazione e la valutazione dei sistemi di offerta di *welfare* territoriali (Tab.1). Giova altresì ricordare –in questo sintetico richiamo ai profili del modello sociale europeo corrispondenti al tema all'esame (su cui si tornerà nella parte finale del documento)- che lo stesso Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009 conferisce rilevanza di rango costituzionale al vincolo giuridico che riguarda la Carta dei diritti fondamentali cd. di Nizza, e che, all'art.34, attesta che l'Unione Europea "riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale (…) volta a garantire un'esistenza dignitosa" proprio nella consapevolezza della presenza di situazioni di indisponibilità di risorse sufficienti e della necessità di lottare contro il rischio di esclusione[62].

[62] Mentre l'art. che precede il 33 insiste sulle garanzie di protezione giuridica, economica e sociale da assicurarsi alle famiglie e menziona il principio della conciliazione tra impegni familiari e vita lavorativa.

TAB. 1 Principi-chiave di derivazione europea per realizzare politiche e servizi realmente inclusivi

Sussidiarietà	Politiche e servizi risultano più incisivi se progettati e attuati al livello più vicino all'utenza (principio di importanza vitale per l'intercettazione delle categorie vulnerabili)
Partecipazione	Politiche e servizi inclusivi vengono tendenzialmente definiti, attuati e monitorati con la partecipazione di soggetti esclusi o a rischio di esclusione
Partnership	Politiche e servizi inclusivi tendono a incrementare la coesione e a promuovere forme di corresponsabilizzazione tra tutti gli attori sociali
Diritti Umani	Politiche e servizi inclusivi riconoscono i diritti fondamentali di tutti contrastando la discriminazione e promovendo pari opportunità
Empowerment	Politiche e servizi inclusivi mirano a ridurre ogni forma di dipendenza e ad accrescere l'autonomia, promuovendo opportunità per la crescita e lo sviluppo delle persone
Approccio olistico	Lo sviluppo delle politiche sociali e dei servizi deve aver luogo in modo integrato, in corrispondenza ai fabbisogni delle persone piuttosto che ai confini organizzativi
User Friendly	I servizi diventano più inclusivi se offrono facilità di accesso e sono flessibili rispetto alle esigenze dell'utenza
Efficienza	Servizi inclusivi rispondono tempestivamente e con il minimo aggravio burocratico alle domande dell'utenza

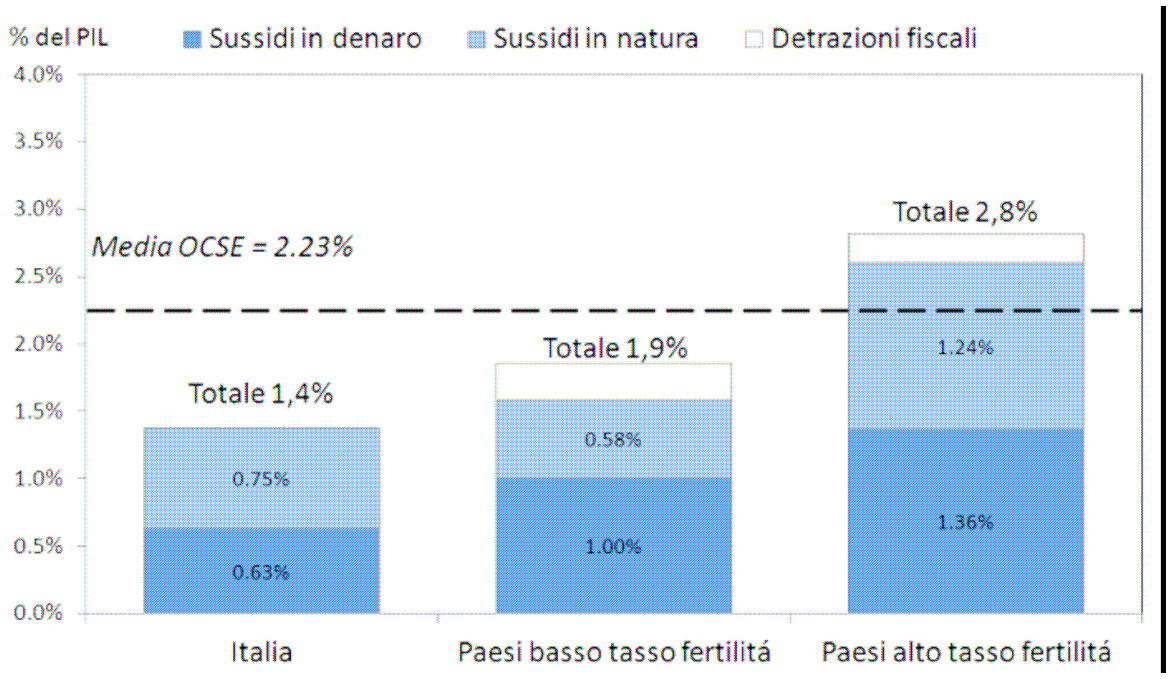
Fonte: elaborazioni Cnel su dati European Commission, *Joint Report on Social inclusion*, 2003

Un recentissimo studio[63] ha riproposto all'attenzione internazionale le problematiche delle famiglie italiane, che risultano fortemente penalizzate rispetto alla media OCSE per quanto concerne indicatori fondamentali in tema di impiego femminile, povertà infantile e tassi di fertilità. La maggiore difficoltà a conciliare lavoro e carichi di cura viene qui direttamente chiamata in causa, ed esplicitamente connessa ad una poco consistente dotazione di risorse pubbliche finalizzate ad aiutare le famiglie (FIG.1).

[63] OECD, *Doing better for families, 2011*, parzialmente accessibile in www.oecd.org

Per i nuclei con minori si stima che l'Italia investa una quota del PIL appena inferiore all'1,4% (di cui 0,75 per servizi e prestazioni non legate a trasferimenti monetari), laddove la media dei Paesi OCSE caratterizzati da alti tassi di fertilità fa registrare valori pressoché doppi. La stessa fonte segnala che, anche a causa di detta scarsità di risorse, viene iscritto a servizi di pre e dopo-scuola una quota marginale (6%) dei minori di 6-11 anni, e stigmatizza il fatto che usufruiscono di servizi per l'infanzia solo 3 bambini su 10 nella fascia di età inferiore ai 3 anni. Infine, per quanto riguarda i profili della difficile conciliazione, si rileva criticamente un fabbisogno insoddisfatto di variazione del proprio orario di lavoro nell'ambito dell'occupazione dipendente, nonché una iniqua distribuzione degli oneri di prestazioni di cura non retribuite, che gravano in gran parte sulle donne e che consegna all'Italia "la più ampia disparità di genere nei Paesi OCSE" dopo Messico, Turchia e Portogallo.

Fig. 1 Incidenza % sul PIL della spesa pubblica per sostegni alle famiglie. Confronto Italia/Paesi OCSE, 2007



Fonte: OECD 2011

Anche l'ultimo Rapporto annuale Istat ha ricordato come l'Italia, rispetto a quasi tutti gli altri Paesi Ue, riserva risorse residuali alle funzioni di protezione sociale finalizzate alle politiche di inclusione, alla famiglia e alle persone con disabilità. In particolare si colloca all'ultimo posto per le risorse destinate al sostegno al reddito, alle misure di contrasto alla povertà o alle prestazioni in natura a favore di persone a rischio di esclusione sociale. La quota destinata alla famiglia dal nostro sistema di protezione sociale ci colloca solo al penultimo posto della graduatoria Ue. Circa le risorse complessivamente utilizzate per trasferimenti e servizi in favore di soggetti disabili e non auto-sufficienti, l'Italia si ritrova al 23° posto in Europa. Già da questi pochi riferimenti si intuisce come, sullo sfondo di qualsivoglia ricognizione sull'offerta di servizi assistenziali nel contesto domestico, vada posizionata la questione della consistenza della dotazione finanziaria di riferimento (e quindi dell'insufficiente capienza della stessa. Proprio nel confronto internazionale si ravvisano le debolezze strutturali della situazione italiana. Peraltro la letteratura specialistica ha evidenziato in termini comparativi la scarsa efficacia della spesa sociale in questione nel modificare le condizioni problematiche di partenza. Sulle caratteristiche dell'offerta pubblica di *welfare* si ritornerà nel par.3; per una corretta approssimazione dei fabbisogni dell'utenza dei servizi, sembra utile di seguito presentare alcuni dati sui profili demografici e sociali dei nuclei di riferimento.

2. I SOGGETTI DELLA DOMANDA DI SERVIZI: CARICHI SOCIALI E IMPEGNI DI CURA DELLE FAMIGLIE ITALIANE

Il carico di tempo non retribuito legato a prestazioni di cura destinato a conviventi e congiunti che non sono auto-sufficienti riguarda in particolar modo i nuclei in cui si trovano minori ed anziani. In Italia, come mostra la Tab. 2, sono poco meno di 7 milioni le famiglie in cui sono presenti figli minori (nel 45% dei casi sono almeno due, ma si arriva alla metà dell'universo nelle regioni meridionali e nelle isole): tra

queste famiglie, poco più di un decimo è rappresentato da situazioni in cui è presente un solo genitore, e nella grande maggioranza dei casi si tratta di madri sole.

TAB.. 2 Coppie e monogenitori con figli minori per numero di figli minori e ripartizione geografica (percentuali e dati in migliaia). Media 2008-2009

TIPOLOGIA FAMILIARE E NUMERO DI FIGLI		Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	Italia
Nuclei con figli	Uno	59,0	58,6	57,6	48,9	50,2	55,1
	Due	35,3	34,3	36,9	41,7	39,6	37,6
	Tre e più	5,7	7,1	5,5	9,4	10,2	7,3
	Totale	**1.724**	**1.254**	**1.284**	**1.677**	**775**	**6.713**
Coppie con figli	Uno	56,8	56,4	55,0	47,3	47,5	52,9
	Due	37,0	36,1	39,1	42,8	41,3	39,2
	Tre e più	6,1	7,5	5,9	9,9	11,2	7,9
	Totale	**1.513**	**1.124**	**1.097**	**1.510**	**688**	**5.930**
Monogenitore	Uno	73,9	77,1	73,1	63,7	71,3	71,9
	Due	23,7	19,1	24,2	32,1	27,6	25,2
	Tre e più	2,4	3,8	2,7	4,2	1,1	2,9
	Totale	**211**	**131**	**186**	**168**	**87**	**783**
di cui femmina	*Uno*	*74,5*	*77,1*	*74,1*	*62,7*	*72,2*	*72,0*
	Due	*22,8*	*18,6*	*22,8*	*33,3*	*26,6*	*24,7*
	Tre e più	*2,7*	*4,2*	*3,1*	*4,0*	*1,3*	*3,3*
	Totale	***184***	***118***	***162***	***151***	***80***	***693***

Fonte: Istat, Rapporto Coesione sociale. Anno 2010

Poco meno di un quinto delle famiglie italiane che hanno minori iscritti ai diversi livelli della scuola dell'obbligo denunciano qualche difficoltà nel raggiungere le corrispondenti sedi scolastiche (Tab. 3): il dato meno critico tra i tre esaminati sembra quello relativo ai plessi delle elementari. Quanto agli assetti territoriali, le famiglie residenti nei comuni medio-grandi mediamente attestano difficoltà superiori a quelle che si colgono nei contesti metropolitani. Le aree del Mezzogiorno, con la

Calabria su tutte, sono chiaramente quelle in cui la problematica appare generalmente più diffusa.

TAB. 3 Famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere alcuni servizi scolastici per regione, ripartizione geografica e tipo di comune - Anno 2010

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE TIPI DI COMUNE	Difficoltà nel raggiungere		
	Scuola materna (1)	Scuola elementare (1)	Scuola media inferiore (1)
Piemonte	13,2	7,2	23,4
Valle d'Aosta	18,4	12,8	31,8
Lombardia	8,3	6,6	14,2
Trentino-Alto Adige	18,6	16,6	23,1
Bolzano	*20,2*	*17,0*	*18,6*
Trento	*17,2*	*16,2*	*27,2*
Veneto	12,7	8,9	19,3
Friuli-Venezia Giulia	13,2	6,7	15,0
Liguria	16,9	13,2	20,7
Emilia-Romagna	18,1	17,4	21,9
Toscana	8,8	15,7	29,2
Umbria	12,4	14,4	11,7
Marche	11,4	18,6	14,3
Lazio	25,3	18,3	19,0
Abruzzo	24,9	22,9	19,7
Molise	24,7	25,8	25,8
Campania	23,5	15,1	22,2
Puglia	23,0	21,0	18,8
Basilicata	24,3	24,3	20,7
Calabria	23,9	24,2	31,8
Sicilia	21,4	21,0	28,4
Sardegna	14,1	16,4	19,0
Nord-ovest	10,7	7,5	17,5
Nord-est	15,4	12,4	20,3
Centro	17,9	17,4	20,5
Sud	23,6	19,2	22,5
Isole	19,7	20,0	26,5
Comune centro dell'area metropolitana	17,9	8,2	16,3
Periferia dell'area metropolitana	12,1	18,3	18,5
Comuni fino a 2.000 abitanti	4,9	14,1	12,9
Comuni da 2.001 a 10.000 abitanti	12,1	10,9	18,1
Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	19,8	19,1	26,3
Comuni da 50.001 abitanti e più	29,3	16,0	24,2
Italia	**17,1**	**14,8**	**21,0**

(1) Per 100 famiglie della stessa zona in cui è presente almeno un iscritto al corrispondente tipo di scuola.

Fonte: Istat, Indagine annuale Aspetti della vita quotidiana.Anno 2011

Nel confronto con il dato sui minori, persone anziane si rilevano nel nostro Paese in un numero ancora più elevato di nuclei, pari a poco meno di 9 milioni (Tab.4): all'incirca due terzi di questi non fanno in alcun modo registrare all'interno dello stesso ambito familiare la presenza di soggetti appartenenti ad altre classi di età. E sono pari a 1.241.000 le unità in cui vi è una persona che abbia superato gli ottanta anni. La distribuzione territoriale suggerisce che, sia pure in presenza di aree marcate da differenti intensità nei processi di invecchiamento demografico, non vi sono ripartizioni immuni dalla questione del "fronteggiamento" di specifici fabbisogni legati alla condizione degli anziani.

TAB. 4 Famiglie con anziani per regione e ripartizione geografica - MEDIA 2008-2009 (dati in migliaia)

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Famiglie	Famiglie con almeno un anziano	Famiglie con solo anziani	Famiglie con almeno un anziano di 65-74 anni	Famiglie con almeno un anziano di 75-84 anni	Famiglie con almeno un anziano di 80 anni e più
Piemonte	1.938	722	504	425	296	87
Valle d'Aosta	57	19	13	12	7	2
Lombardia	4.014	1.386	894	826	515	196
Trentino-Alto Adige	410	131	88	79	50	16
Bolzano	*196*	*62*	*39*	*38*	*22*	*8*
Trento	*213*	*69*	*49*	*41*	*28*	*8*
Veneto	1.921	677	403	393	266	100
Friuli-Venezia Giulia	525	204	134	121	81	27
Liguria	755	316	230	168	130	57
Emilia-Romagna	1.853	693	459	408	280	94
Toscana	1.521	614	373	319	265	102
Umbria	356	146	93	77	63	26
Marche	614	247	144	140	103	41
Lazio	2.344	829	536	485	320	108
Abruzzo	513	203	120	111	86	36
Molise	125	52	33	25	24	9
Campania	2.021	686	391	373	288	92
Puglia	1.479	527	341	305	205	82
Basilicata	225	88	56	46	39	11
Calabria	757	281	169	163	118	31
Sicilia	1.906	700	438	376	303	95
Sardegna	647	231	131	141	89	28
Italia	**23.979**	**8.752**	**5.549**	**4.992**	**3.528**	**1.241**
Nord-ovest	6.764	2.444	1.641	1.430	947	343
Nord-est	4.709	1.705	1.084	1.001	677	238
Centro	4.834	1.836	1.145	1.021	751	277
Sud	5.120	1.837	1.110	1.024	761	261
Isole	2.552	931	568	517	392	122

Fonte: Istat, Rapporto Coesione sociale. Anno 2010

Il carico sociale che deriva dal cumulo di fabbisogni propri delle classi di età bisognose di aiuti può essere espresso tramite un indicatore che definisce il rapporto tra tali gruppi (minori + anziani) e la popolazione in età attiva. L'indice di dipendenza che se ne desume (Tab.5) già oggi supera il 50% per la gran parte delle Regioni italiane, con punte realmente vistose per Liguria e Umbria (rispettivamente 61,9% e 56,2%) dovute all'elevata età media della popolazione. Ciò che ad ogni buon conto pare opportuno rimarcare però si collega alle proiezioni future che recenti stime demografiche hanno calcolato per gli anni 2030 e 2050: l'indicatore di riferimento si attesterebbe nell'ordine del 64,9 e 84,7%. Anche la situazione di alcune aree meridionali, oggi apparentemente meno pesante, finirebbe per registrare un'accelerazione in senso negativo.

TAB. 5 Indice di dipendenza al 1° gennaio per regione, ripartizione geografica e proiezioni

REGIONI	Indice di dipendenza		
	2010	2030	2050
Piemonte	55,4	65,6	81,9
Valle d'Aosta	53,2	62,5	80,8
Lombardia	52	63,1	79,8
Trentino-Alto Adige	52,8	62,9	79,3
Bolzano	*52,5*	*62,3*	*80,3*
Trento	*53*	*63,5*	*78,3*
Veneto	51,7	62,1	79,1
Friuli-Venezia Giulia	56	66	80,6
Liguria	61,9	73	88,1
Emilia-Romagna	55,3	63,4	80,2
Toscana	55,9	66,4	84,7
Umbria	56,2	65,9	83,4
Marche	55,6	64,4	81,9
Lazio	50,9	63,7	83,4
Abruzzo	52,2	65,4	88,2
Molise	52,6	68,9	91,8
Campania	48,1	63,7	88,2
Puglia	49,7	66,9	97
Basilicata	50,7	68,9	98,2
Calabria	49,4	66,5	94,2
Sicilia	50,9	67,6	93,9
Sardegna	45,8	70,1	101,6

Italia	**52,2**	**64,9**	**84,7**
Nord	53,8	64	80,5
Centro	53,5	64,8	83,6
Mezzogiorno	49,4	66,3	93,1

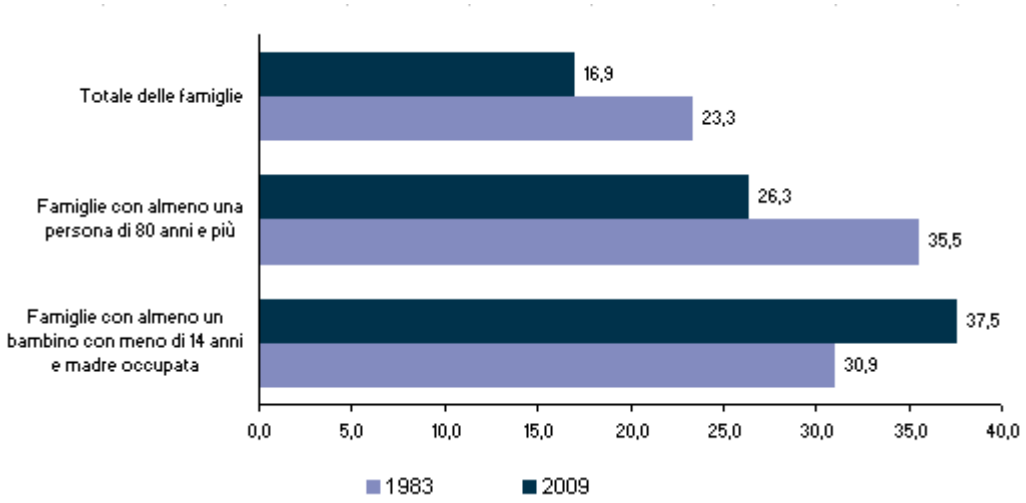
Fonte: Istat, Rapporto Coesione sociale. Anno 2010

Se poi invece di procedere a proiezioni per i futuri decenni si analizza retrospettivamente quanto è accaduto nel passato, si può notare come, in poco più di venticinque anni, le persone coinvolte nelle reti di solidarietà sono aumentate in misura significativa: la quota di individui che forniscono almeno un aiuto (*care giver*) passa, infatti, dal 20,8% del 1983 al 26,8% del 2009. Nello stesso periodo, nonostante il considerevole incremento di popolazione anziana e molto anziana, si riducono di molto le famiglie che beneficiano del supporto delle reti di aiuto informale (dal 23,3% del 1983 al 16,9 del 2009, si veda Fig. 2). Più *care giver*, dunque, raggiungono meno famiglie. Cambiano profondamente anche le direttrici dei flussi di aiuto: nel 1983 ai primi posti della graduatoria delle famiglie più aiutate dalla rete informale si collocavano le famiglie con individui ultraottantenni (35,5%), mentre le famiglie con un bambino con meno di 14 anni e madre occupata si trovavano solamente al quinto posto. Nel 2009, al contrario, è proprio quest'ultimo tipo di famiglia a guadagnare la prima posizione (37,5%), mentre le famiglie con almeno un anziano di 80 anni e più scendono al terzo posto della graduatoria (26,3%). Le donne, sempre più sovraccariche per il numero di ore di lavoro familiare all'interno del proprio nucleo, condividono di più l'aiuto con altre persone e diminuiscono il tempo mediamente dedicato agli aiuti (da 37,3 nel 1998 a 31,1 ore al mese nel 2009). Diminuisce anche il tempo che gli uomini dedicano agli aiuti (da 26,4 a 21,5 ore al mese).

L'analisi delle reti di aiuto informale permette di identificare la direzione e l'intensità dei flussi di aiuto tra le famiglie. Il grafico esamina la quota di famiglie che hanno ricevuto aiuti informali nell'arco delle quattro settimane precedenti l'intervista per due tipologie familiari e per il totale delle famiglie. Nel 1983 non venivano rilevati gli

aiuti nello studio, sotto forma di cibo, vestiario o altro, e quindi, a scopi comparativi, tali valori non vengono considerati per il 2009.

FIG. 2 Famiglie che ricevono aiuti informali per tipologia. Valori percentuali per 100 famiglie con le stesse caratteristiche



Fonte: Istat, Indagine sulle strutture e i comportamenti familiari, Indagine multiscopo sulle famiglie: famiglia e soggetti sociali. Anno 2011

Si è già fatto un rapido cenno alla disparità di genere che caratterizza la distribuzione dei carichi di lavoro non retribuito discendenti dagli obblighi di cura delle famiglie. Nei dati che seguono questo peculiare tratto dell'organizzazione sociale del nostro Paese viene in rilievo in modo incontestabile. L'indice di asimmetria del lavoro familiare, utilizzato dall'Istat nell'indagine "Uso del tempo", indica la quantità di lavoro familiare svolto dalle donne sul totale di quello svolto da entrambi i partner. Tale indice assume valore 100 nei casi in cui il lavoro familiare ricada esclusivamente sulla donna, è pari a 50 in caso di perfetta condivisione dei carichi di lavoro familiare; i valori compresi tra 0 e 49 e quelli compresi tra 51 e 99 indicano un carico di lavoro, progressivamente più sbilanciato, rispettivamente sull'uomo o sulla donna. Nella Tab. 6 si coglie puntualmente come tale indice (83% dove la donna è non occupata, ma comunque appena superiore al 71% in presenza di un impiego femminile) segni uno squilibrio costante che riguarda i nuclei familiari di tutte le ripartizioni

geografiche, sia pure con una relativa accentuazione a Sud. Detta asimmetria trascende dall'età del figlio più piccolo, e in certa misura, anche dal titolo di studio della donna, la quale - anche se occupata e laureata - si fa carico di più di due terzi delle fatiche in questione.

TAB. 6 Indice di asimmetria del lavoro familiare nelle coppie con donna di 25-44 anni per condizione della donna e alcune caratteristiche della coppia. Anni 2008/09 (dati provvisori)

CARATTERISTICHE	Coppie con lei occupata		Coppie con lei non occupata	
	Totale coppie	In coppia con figli	Totale coppie	In coppia con figli
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA				
Nord	69,3	69,9	78,9	78,8
Centro	73,4	71,9	82,3	82,2
Mezzogiorno	74,8	74,8	85,5	85,6
NUMERO DI FIGLI				
Nessun figlio	71,0	-	82,8	-
1 figlio	70,6	70,6	81,0	81,0
2 figli o più	72,2	72,2	83,9	83,9
ETÀ DEL FIGLIO PIÙ PICCCOLO				
0-2	71,2	71,2	79,5	79,5
3-5	69,2	69,2	82,5	82,5
6-10	72,5	72,5	84,0	84,0
11-13	73,0	73,0	84,9	84,9
14 e più	73,9	73,9	87,6	87,6
TITOLO DI STUDIO DELLA DONNA				
Laurea	67,6	69,3	78,3	78,9
Diploma	72,0	71,8	83,3	82,6
Licenza elementare o media	72,9	72,4	83,5	83,8
Totale	71,4	71,5	83,0	83,0

Fonte: Istat, Rapporto Coesione sociale, Anno 2010

Altrettanto impressionanti sono le informazioni rese disponibili attraverso la successiva Tab.7 che restituisce una vivida immagine dello scarto legato alla dimensione di genere. E' anche per tali motivi che (pur non potendosi completamente identificare) i temi delle politiche sociali destinate al sostegno familiare e quelli dell'agenda delle pari opportunità spesso finiscono per palesare importanti punti di sovrapposizione.

*TAB.7 Uso del tempo delle persone in coppia con donna di 25-44 anni per condizione della donna, tipologia della coppia – dati provvisori 2008/09 (durata media generica, durata media specifica in ore e minuti e frequenza di partecipazione in percentuale)**

ATTIVITÀ	Coppie con lei occupata				Coppie con lei non occupata			
	Totale coppie		In coppia con figli		Totale coppie		In coppia con figli	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
	LAVORO FAMILIARE							
M.g.	1:54	4:40	2:04	5:09	1:26	7:56	1:29	8:11
%	80,7	98,4	83,7	98,6	69,0	99,5	71,1	99,9
M.s.	2:21	4:45	2:29	5:13	2:05	7:59	2:05	8:11
	di cui: Lavoro domestico							
M.g.	0:55	2:59	0:54	3:07	0:31	5:24	0:30	5:28
%	65,0	97,0	65,0	96,9	43,5	99,3	43,4	99,6
M.s.	1:24	3:05	1:23	3:13	1:12	5:27	1:09	5:30
	di cui: Cura di bambini fino a 13 anni (A)							
M.g.	0:35	1:10	0:47	1:33	0:32	1:36	0:36	1:48
%	41,6	58,0	55,3	76,9	40,5	65,7	45,8	74,0
M.s.	1:25	2:01	1:25	2:01	1:19	2:26	1:19	2:26
	LAVORO							
M.g.	6:16	4:30	6:13	4:19	6:08	0:05	6:09	0:05
%	75,5	67,3	75,8	66,1	75,7	2,1	75,9	1,8
M.s.	8:18	6:41	8:12	6:32	8:07	4:04	8:06	4:21
	TEMPO FISIOLOGICO							
M.g.	10:37	10:40	10:33	10:32	10:59	11:08	10:58	11:04
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
M.s.	10:37	10:40	10:33	10:32	10:59	11:08	10:58	11:04
	TEMPO LIBERO							
M.g.	3:33	2:35	3:28	2:29	3:46	3:30	3:43	3:22
%	97,0	94,4	96,7	93,7	96,7	96,7	96,4	96,3
M.s.	3:39	2:44	3:35	2:39	3:53	3:37	3:52	3:29
	SPOSTAMENTI							
M.g.	1:34	1:28	1:35	1:23	1:33	1:07	1:34	1:08
%	95,8	93,5	95,3	92,4	95,9	88,0	95,7	88,4
M.s.	1:39	1:34	1:40	1:30	1:37	1:16	1:38	1:17
	ALTRO USO DEL TEMPO							
M.g.	0:06	0:07	0:07	0:07	0:07	0:14	0:07	0:11
%	13,6	13,8	13,7	14,7	12,8	18,7	12,8	18,0
M.s.	0:47	0:49	0:48	0:49	0:56	1:15	0:57	1:01

(*) La durata media generica (M.g.) misura il tempo medio impiegato nello svolgere determinate attività dall'insieme della popolazione oggetto di studio, considerando sia le persone che hanno svolto l'attività sia le persone che non l'hanno svolta. La somma delle durate medie generiche relative a tutte le attività svolte nella giornata è pari alle 24 ore, conseguentemente tale indicatore consente di studiare la percentuale di tempo dedicata alle varie attività nel corso della giornata. Inoltre è raccomandata a livello

ATTIVITÀ	Coppie con lei occupata				Coppie con lei non occupata			
	Totale coppie		In coppia con figli		Totale coppie		In coppia con figli	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine

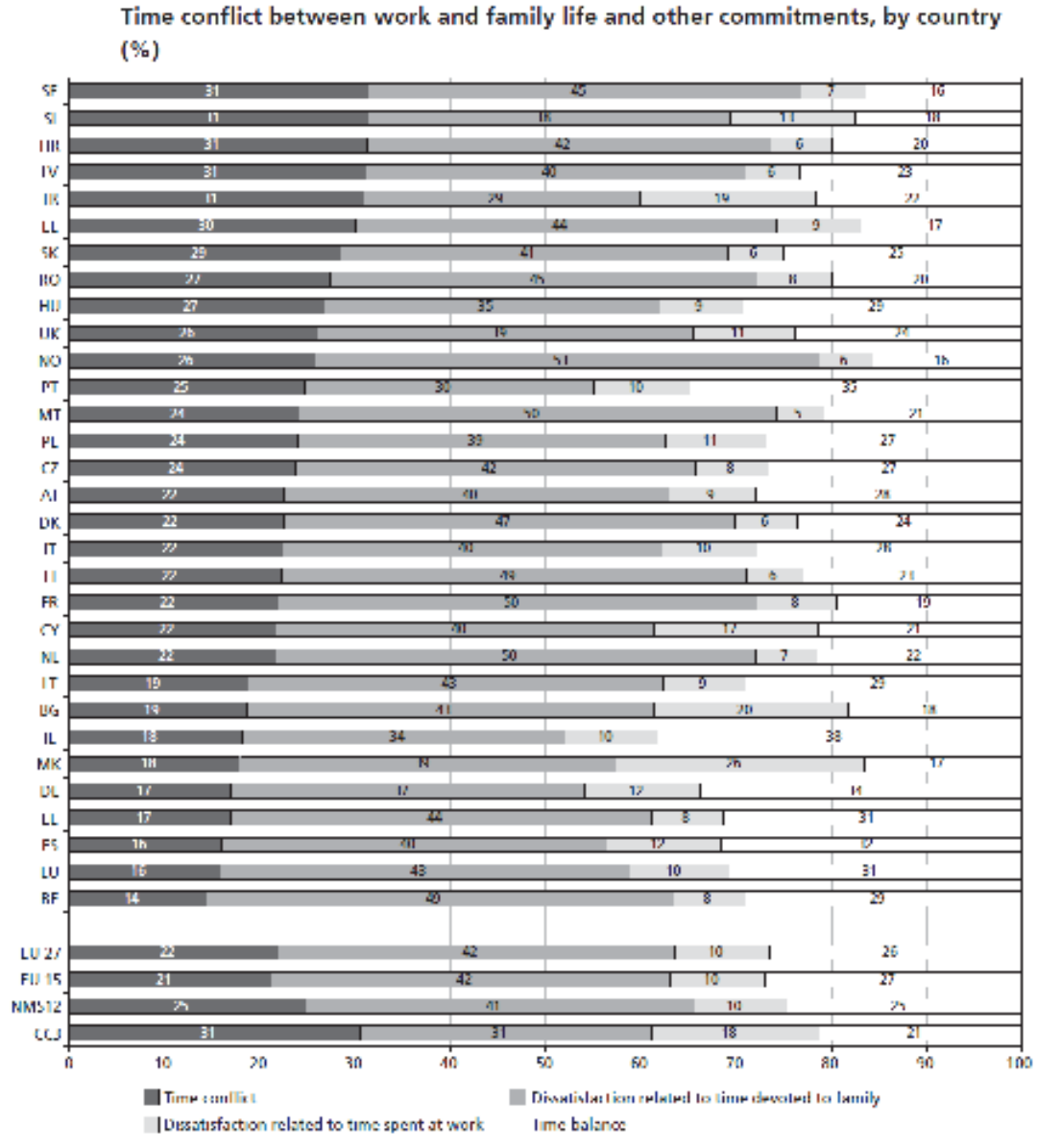
internazionale per confronti temporali e spaziali. La frequenza di partecipazione misura la percentuale di popolazione che mediamente, in un determinato tipo di giorno (in questa tavola il giorno medio) , svolge una certa attività. Tale indicatore è importante, perché consente di verificare il grado di coinvolgimento delle persone nelle singole attività, ad esempio quanti uomini e quante donne in percentuale sul totale hanno svolto attività domestiche nel giorno medio, quanti soggetti si sono spostati sul territorio, etc. È quindi molto utile per capire l'eventuale crescita o diminuzione del coinvolgimento delle persone nelle varie attività nel tempo. La durata media specifica (M.s.) misura il tempo medio impiegato nello svolgere determinate attività solo dal collettivo
che le svolge effettivamente. La lettura di questo indicatore è particolarmente utile per studiare la durata media effettiva di una determinata attività nella popolazione che l'ha svolta. Ovviamente per alcune attività, come quelle fisiologiche, che hanno una frequenza di partecipazione vicina o pari al 100%, perché sono svolte nel corso della giornata da tutti gli intervistati, la durata media generica e la durata media specifica coincidono (o quasi). Con riferimento alle attività che vengono svolte da un esiguo numero di individui del collettivo considerato (frequenza di partecipazione bassa), la durata media generica e specifica possono differire anche di molto.e durate medie generiche relative alle differenti attività possono essere sommate e la loro somma dà le 24 ore, perché sono medie calcolate sulla stessa popolazione; al contrario le durate medie specifiche relative a diverse attività non possono essere sommate, perché sono medie calcolate su sottoinsiemi differenti del collettivo analizzato (per esempio gli uomini che hanno svolto lavoro di cura dei figli sono diversi da quelli che hanno svolto lavoro retribuito).
(A) La cura di bambini fino a 13 anni comprende sia la cura dei figli che di altri bambini conviventi (ad es. nipoti), mentre esclude il tempo di cura dedicato a figli non conviventi.

Fonte: Istat, Rapporto Coesione sociale anno. Anno 2010

Per descrivere il punto di vista della cittadinanza rispetto alla ricerca di un qualche equilibrio tra lavoro e tempo destinato agli impegni personali, la Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha introdotto nelle sue *surveys* sulla qualità della vita in Europa uno specifico indicatore dedicato al *time-conflict*, rilevato attraverso una domanda che sollecita campioni significativi di popolazione degli Stati membri a valutare la distribuzione del proprio tempo tra diverse voci. Possono così prevedersi quattro situazioni, la prima delle quali può definirsi conflittuale in quanto il tempo devoluto ad una sfera impedisce la realizzazione delle attività in altri ruoli: sul versante opposto si rileverà una condizione di appagamento e di adeguata schedulazione degli impegni (familiari, professionali, personali). Nel mezzo, si troveranno sia quanti si dicono insoddisfatti per l'insufficienza del tempo destinato alla sfera privata e familiare, sia quanti analogo giudizio negativo lo avranno collegato all'ambito lavorativo. Nei dati

riportati dalla FIG. 3 si proclama soddisfatto il 28% del campione italiano, mentre il 40% si lamenta del poco tempo a disposizione degli impegni personali ed il 22% denuncia una irrisolta situazione di pressione tra carichi confliggenti[64]

FIG. 3 Destinazione del tempo a impegni di lavoro e vita familiare: situazioni di conflitto nei Paesi UE, 2007



Source: EQLS 2007

[64] Eurofound, *Second European Quality of Life Survey: Family life and work*, Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 2010, pag.45.

Quelli appena richiamati in verità sembrano dati in cui gli orientamenti dei rispondenti italiani non paiono troppo diversi da quelli della media comunitaria. La stessa istituzione ha nel corso del 2011 reso disponibile un rapporto sintetico sulle questioni della conciliazione che contiene un trattamento di dati provenienti da indagini sulle forze di lavoro (*LFS-Labour Force Survey*) che presentano un quadro appena diverso. La Tab. 8 mostra come per incidenza percentuale di occupati che vorrebbero avere più tempo da destinare al lavoro di cura l'Italia sia al terzo posto in Europa (al primo se si isola il comparto EU15), e inoltre mette in evidenza il più acuto fabbisogno delle lavoratrici italiane rispetto alla componente maschile.

TAB. 8 Propensione a un diverso equilibrio tra vita lavorativa e responsabilità di cura, 2005

	Vorrebbe lavorare meno e avere più tempo per impegni di cura		
	Totale	Uomini	Donne
EU 27	5.9	5.0	7.0
EU 15	6.5	5.7	7.5
BE	4.7	3.3	6.3
BG	4.7	2.7	6.7
CZ	8.2	5.7	11.4
DK	13.8	11.2	16.7
DE	1.7	1.3	2.1
EE	6.3	4.4	8.3
IE	6.6	4.4	9.4
EL	11.0	6.9	17.1
ES	7.8	7.0	8.9
FR	1.5	0.7	2.4
IT	14.7	14.3	15.3
CY	17.3	11.0	24.8
LV	22.1	16.5	26.5
LT	2.2	-	3.5
LU	0.8u	-	1.5u
HU	6.0	3.7	8.8
MT	-	-	-
NL	2.8	2.4	3.4
AU	4.3	4.3	4.3
PL	1.0	0.6	1.5
PT	7.5	4.5	10.9
RO	2.3	1.3	3.6
SI	12.5	10.1	15.2
SK	3.3	0.6	5.2
FI	13.9	12.3	15.6
SE	5.5	5.4	5.6
UK	6.2	4.8	7.8
NO	4.6	4.0	5.3

Fonte: Elaborazioni Eurofound su dati LFS, 2011

3. CARATTERISTICHE E CRITICITA' DELL'OFFERTA DI WELFARE TERRITORIALE

Negli ultimi anni il profilo istituzionale delle politiche di assistenza ha fatto registrare una netta accentuazione della rilevanza della dimensione territoriale: in luogo di una gestione centralizzata degli interventi sociali, emergono diversi indirizzi relativi alle competenze delle Amministrazioni territoriali e quindi al

protagonismo degli attori del decentramento. Questi elementi insistono sulla pertinenza del livello territoriale come ambito specifico dell'integrazione e dell'attuazione delle politiche, rendono più articolata e complessa l'agenda dei governi locali; stressano la necessità di una qualificazione dei sistemi di welfare fisicamente più vicini –e più direttamente connessi- alle domande della cittadinanza. Sul punto il Libro Verde governativo dedicato al "futuro del modello sociale italiano", ricordando che "la spesa socio-assistenziale è per lo più amministrata dagli enti locali", ha evidenziato che si rilevano scelte diverse quanto ad assetti di programmazione ed organizzazione, e che ne discendono "risultati differenti in termini di efficienza".[65] Quanto appena rilevato pare particolarmente significativo in un contesto come quello italiano, dove non solo vengono chiamate in causa le responsabilità di istituzioni decentrate le cui capacità di risposta, presidio dei problemi ed efficienza amministrativa sono notoriamente poco omogenee, ma dove pure i processi di polarizzazione territoriale dei fenomeni di esclusione e disagio si sono storicamente consolidati ed il divario tra Nord e Sud non accenna a diminuire.

Il comparto dei servizi socio-assistenziali e delle misure di sostegno alle responsabilità familiari, infatti, trae la propria configurazione istituzionale in gran parte da due importanti normative promulgate nel 2000 (n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e n. 53 recante "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, e per il coordinamento dei tempi della città"). Mette conto sottolineare prioritariamente che in ambedue i casi il legislatore aveva conferito il debito rilievo all'espressione dei punti di vista della cittadinanza, oltre che delle forme della cd. società civile organizzata. Ad esempio nel Capo VII della legge 53 dedicato ai "Tempi delle città", per l'elaborazione dei piani territoriali degli orari di cui all'art. 24 sono previste forme di consultazione delle associazioni delle famiglie a

[65] Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, La vita buona nella società attiva, luglio 2008 pag. 7.

cura dei sindaci (cfr. comma 4), intravedendosi in tale funzione uno specifico profilo di tipo partecipativo pertinente per il livello comunale, distinti dal carattere più tecnico della consultazione connessa alla programmazione di competenza regionale.[66] La legge-quadro di riforma dell'assistenza, più insistentemente, intendeva promuovere "la partecipazione attiva dei cittadini (..) e delle associazioni sociali e di tutela degli utenti per il raggiungimento dei fini istituzionali" propri[67]; obbligava gli erogatori dei servizi ad "informare i destinatari degli stessi sulle diverse prestazioni di cui possono usufruire, sui requisiti per l'accesso e sulle modalità di erogazione per effettuare le scelte più appropriate"[68]; sollecitava i comuni ad effettuare forme di consultazione "per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi"[69] –ed a "garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi"[70]; menzionava l'adozione di una carta dei servizi sociali_ utile per definire i criteri di accesso e "per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti"[71]; e ancora, assegnava alle regioni tra gli altri compiti quello della "promozione di metodi e strumenti (..) atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste".[72] Ed è appena il caso di aggiungere qualcosa circa i diversi luoghi della legge 328 in cui viene espresso il ben noto *favor* relativo al contributo che promana dalle diverse organizzazioni del terzo settore, chiamati dal legislatore di fatto ad esercitare una funzione di rilievo pubblico. Entrambe le leggi in questione, come detto, hanno determinato rilevanti competenze in capo alle amministrazioni territoriali: fenomeno di derivazione centrifuga che nell'ambito delle politiche sociali si è accentuato dopo

66 Secondo l'art.22 comma 3 le regioni, che avrebbero dovuto dettare norme di coordinamento degli orari dei servizi finalizzati all'uso del tempo per fini di solidarietà sociale, "possono istituire comitati tecnici composti da esperti in materia di progettazione urbana, di analisi sociale, di comunicazione sociale e dei gestione organizzativa, con compiti consultivi in ordine al coordinamento degli orari delle città e per la valutazione degli effetti sulle comunità locali dei piani territoriali degli orari".

67 Art.1 comma 6.

68 Art.2 comma 5.

69 Art.6 comma 3 lett. d).

70 Art.6 comma 3 lett. e).

71 art.13 comma 2

72 art. 8 comma 3 lett e).

la riforma del Titolo V Cost. Ne è derivato un depotenziamento di dispositivi nazionali come il 'Sistema informativo dei servizi sociali' di cui all'art. 21 della legge 328 (concepito dal legislatore come infrastruttura tecnica finalizzata ad una "compiuta conoscenza dei bisogni e del sistema" e ad obiettivi di valutazione dell'offerta, ma mai realmente attuato dall'Amministrazione Centrale) nonché una pluralità di assetti e modelli territoriali che rende difficile la restituzione di informazioni del tutto omogenee. Il profilo distintivo di sistemi regionali di welfare aventi caratteristiche peculiari ed autonome, emerso già nel primo periodo di vigenza della legge quadro (Tab. 9) e di implementazione delle architetture istituzionali corrispondenti, è stato in anni più recenti confermato dalla letteratura specializzata e ha evidenziato gli elementi di polarizzazione territoriale più su evocati (Tab. 9). Il consolidamento, se non addirittura la costruzione delle infrastrutture di servizi nei territori, ha finito con l'assumere cadenze diverse, via via rallentate dai progressivi tagli finanziari alla spesa sociale di provenienza centrale, ed inoltre ha spesso ceduto il passo ad interventi di taglio emergenziale.

Tab. 8 - Caratteristiche distintive dei sistemi regionali di welfare dopo la l.328/2000. Prima fase

	SPESA NEL SETTORE SOCIALE	**CONSISTENZA OFFERTA DI SERVIZI**	**PRESSIONE DEMOGRAFICA: ANZIANI**	**ATTIVAZIONE DELLE FAMIGLIE**
WELFARE MUNIFICO Valle d'Aosta Trentino A.A.	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIO-BASSA MODERNA
WELFARE EFFICIENTE Piemonte Lombardia Veneto Friuli V. Giulia Emilia Romagna	MEDIO-ALTA	MEDIO-ALTA	ALTA	MEDIO-BASSA MODERNA
WELFARE SOTTO PRESSIONE Liguria				

	SPESA NEL SETTORE SOCIALE	CONSISTENZA OFFERTA DI SERVIZI	PRESSIONE DEMOGRAFICA: ANZIANI	ATTIVAZIONE DELLE FAMIGLIE
Toscana Umbria Marche Lazio Sardegna	MEDIO-BASSA	MEDIO-BASSA	ALTA	MEDIO-ALTA QUASI- TRADIZIONALE
WELFARE FRAGILE FAMILISTA Abruzzo Molise Campania Puglia Basilicata Calabria	BASSA	BASSA	MEDIA	ALTA TRADIZIONALE

Fonte: IREF 2004

Tab. 9 - Caratteristiche distintive dei sistemi regionali di welfare dopo la legge 328/2000. Seconda fase

REGIONI	CARATTERISTICHE DISTINTIVE
Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia	Spesa bassa, preferenza per i trasferimenti monetari e per la gestione della spesa da parte dei comuni singoli, ruolo della regione scarso
Lombardia, Friuli V. Giulia e Veneto	Spesa elevata, precedenza ad area anziani, preferenza per i trasferimenti monetari, ampio ricorso ai titoli sociali, ruolo della regione molto elevato
Emilia Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana	Spesa elevata, precedenza ad area famiglia, preferenza per i servizi, ricorso ai titoli sociali contenuto, ruolo della regione elevato
Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria	Spesa media, precedenza per area famiglia, preferenza per i servizi, scarso ricorso ai titoli sociali, ruolo della regione medio

Fonte: SISP 2009

Circa le dinamiche della spesa sociale quale complessivamente si desume dai Conti di bilancio degli enti locali, si deve rilevare dai dati della Tab. 10 che per questa funzione sino al 2008 vi è stato un andamento sostenuto, con un saggio di variazione sempre positivo ma più contenuto nell'ultimo biennio. Calabria e Sardegna emergono nel periodo 2006-08 come le aree con gli impegni che crescono in misura più considerevole, ma nello stesso tempo si registrano decrementi dei volumi finanziari per gli enti locali di regioni quali Molise e Sicilia, certamente non ancora addivenute ad una piena soddisfazione del fabbisogno di assistenza sui propri territori. Coerentemente, tra i bilanci di alcune grandi Comuni sono le città siciliane come Palermo, Messina e Catania ad evidenziare andamenti di segno negativo: ma situazione analoga riguarda una capitale del disagio sociale quale Napoli. Sono infatti i Comuni di maggiori dimensioni quelli che stentano ad incrementare la spesa

sociale e di fatto riescono solo a mantenere nei propri bilanci i livelli di spesa raggiunti nel 2006.

TAB.10 Spesa corrente per la funzione sociale dei Comuni per regione, ripartizione geografica, fasce demografiche - anni 2004/08. Valori assoluti e var. % (*)

	VALORI ASSOLUTI (MIGLIAIA DI EURO)			VARIAZIONE %		
	2004	**2006**	**2008**	**2004/2006**	**2006/2008**	**2004/2008**
REGIONE						
Abruzzo	51.366	58.845	65.419	14,6%	11,2%	27,4%
Basilicata	34.094	37.946	46.359	11,3%	22,2%	36,0%
Calabria	46.529	44.643	74.563	- 4,1%	67,0%	60,2%
Campania	231.288	310.987	326.647	34,5%	5,0%	41,2%
Emilia Romagna	588.891	641.482	727.265	8,9%	13,4%	23,5%
Friuli Venezia Giulia	221.972	232.251	280.601	4,6%	20,8%	26,4%
Lazio	132.536	149.811	176.519	13,0%	17,8%	33,2%
Liguria	189.712	205.194	239.962	8,2%	16,9%	26,5%
Lombardia	1.135.465	1.363.413	1.458.574	20,1%	7,0%	28,5%
Marche	137.651	154.947	183.592	12,6%	18,5%	33,4%
Molise	10.343	13.210	11.926	27,7%	-9,7%	15,3%
Piemonte	422.581	477.760	514.654	13,1%	7,7%	21,8%
Puglia	140.775	196.679	215.003	39,7%	9,3%	52,7%
Sardegna	148.501	185.723	239.482	25,1%	28,9%	61,3%
Sicilia	303.792	356.114	333.041	17,2%	-6,5%	9,6%
Toscana	420.384	445.826	490.399	6,1%	10,0%	16,7%
Trentino Alto Adige	84.800	88.229	92.261	4,0%	4,6%	8,8%
Umbria	78.698	87.572	98.842	11,3%	12,9%	25,6%
Valle d'Aosta	-	-	-			
Veneto	453.826	520.583	567.162	14,7%	8,9%	25,0%
ITALIA	**4.833.204**	**5.571.215**	**6.142.271**	**15,3%**	**10,3%**	**27,1%**
Nord	**3.097.247**	**3.528.911**	**3.880.479**	**13,9%**	**10,0%**	**25,3%**
Centro	**769.269**	**838.157**	**949.352**	**9,0%**	**13,3%**	**23,4%**
Sud	**966.689**	**1.204.147**	**1.312.439**	**24,6%**	**9,0%**	**35,8%**
CITTA'						
Bari **	28.908	39.266	43.466	35,8%	10,7%	50,4%
Bologna	105.383	102.857	111.214	-2,4%	8,1%	5,5%
Cagliari	24.818	34.456	42.093	38,8%	22,2%	69,6%
Catania	52.993	53.105	51.929	0,2%	-2,2%	-2,0%
Firenze	88.256	79.224	88.981	-10,2%	12,3%	0,8%
Genova	76.846	79.217	85.643	3,1%	8,1%	11,4%

	VALORI ASSOLUTI (MIGLIAIA DI EURO)			VARIAZIONE %		
	2004	**2006**	**2008**	**2004/2006**	**2006/2008**	**2004/2008**
Messina	19.265	23.538	22.574	22,2%	-4,1%	17,2%
Milano	299.841	370.319	366.163	23,5%	-1,1%	22,1%
Napoli	88.575	126.222	113.893	42,5%	-9,8%	28,6%
Palermo	78.581	96.898	66.987	23,3%	-30,9%	-14,8%
Reggio Calabria	9.812	9.842	15.978	0,3%	62,4%	62,8%
Torino	221.093	254.250	271.270	15,0%	6,7%	22,7%
Trieste	66.969	71.681	82.929	7,0%	15,7%	23,8%
Venezia	60.757	72.934	87.652	20,0%	20,2%	44,3%
FASCE						
0 - 1.999	148.894	164.923	196.318	10,8%	19,0%	31,9%
2.000 - 4.999	371.900	401.339	458.034	7,9%	14,1%	23,2%
5.000 - 9.999	533.919	615.994	689.626	15,4%	12,0%	29,2%
10.000 -59.999	1.647.588	1.958.172	2.186.957	18,9%	11,7%	32,7%
60.000-249.999	982.752	1.108.002	1.270.410	12,7%	14,7%	29,3%
> 250.000	1.148.151	1.322.784	1.340.926	15,2%	1,4%	16,8%

(*) al netto della spesa per servizio necroscopico e cimiteriale.

(**) Il dato di Bari 2004 fa riferimento all'anno 2003 in quanto per il suddetto anno manca il Certificato del Conto di Bilancio.

Fonte: Ifel - Anci, 2010

Si analizzi però la successiva Tab. 11 per una più puntuale descrizione della situazione esistente. Laddove il volume degli impegni venga rapportato alla densità della popolazione di riferimento, si colgono in maniera assolutamente incontrovertibile alcuni elementi della differenziazione territoriale in atto. I 131,5 euro della spesa sociale pro-capite ricostruita dai conti di bilancio rappresentano una media che contiene valori assai diversificati. Restando all'ultimo anno di riferimento, si va dai 57-58 euro di Calabria e Molise (già il corrispettivo del Sud è quasi il doppio, ma è trascinato in altro dagli elevatissimi impegni dei comuni sardi) ai 275 euro del territorio friulano; tra le aree centro-settentrionali, restano al di sotto del valore medio nazionale Lazio, Veneto ed Umbria. Nella comparazione tra fasce demografiche, sono i residenti nei Comuni di piccola e media dimensione ad avere la peggio, in quanto valori superiori alla media si registrano solo per le amministrazioni con più di 60.000 abitanti. Nello specifico confronto tra singole città, infine, la

posizione meno favorevole tocca agli abitanti di Reggio Calabria (86 euro pro-capite nel 2008), laddove una dotazione individuale di quasi 5 volte superiore consegna alla popolazione triestina (404 euro) la vetta della graduatoria.

TAB.11 Spesa corrente per la funzione sociale dei Comuni per regione, ripartizione geografica, fasce demografiche - anni 2004/08. Valori pro capite e var. % (*)

	SPESA PRO CAPITE (euro)			VARIAZIONE %		
	2004	**2006**	**2008**	**2004/2006**	**2006/2008**	**2004/2008**
REGIONE						
Abruzzo	54,2	61,6	67,3	7,4	5,7	13,1
Basilicata	59,3	66,5	81,3	7,2	14,8	22,0
Calabria	35,7	34,5	57,4	- 1,2	22,9	21,7
Campania	58,6	79,0	82,9	20,4	3,8	24,2
Emilia Romagna	167,1	178,9	197,4	11,8	18,5	30,4
Friuli Venezia Giulia	222,0	230,8	275,0	8,8	44,2	53,0
Lazio	77,1	85,3	97,0	8,2	11,7	19,9
Liguria	120,5	129,1	150,4	8,6	21,2	29,9
Lombardia	123,6	146,1	153,2	22,5	7,1	29,6
Marche	104,0	115,8	134,3	11,8	18,5	30,3
Molise	50,1	64,5	58,3	14,4	-6,2	8,2
Piemonte	116,4	130,9	138,6	14,5	7,6	22,2
Puglia	48,8	68,2	74,4	19,3	6,2	25,6
Sardegna	145,8	181,5	232,9	35,8	51,4	87,1
Sicilia	94,0	110,1	102,8	16,2	-7,4	8,8
Toscana	120,7	126,6	136,6	5,9	10,0	16,0
Trentino Alto Adige	190,1	194,0	197,9	4,0	3,9	7,8
Umbria	91,6	100,3	110,5	8,7	10,2	18,9
Valle d'Aosta	-	-	-			
Veneto	96,6	109,1	116,2	12,5	7,0	19,5
ITALIA	**106,1**	**121,2**	**131,5**	**15,1**	**10,3**	**25,4**
Nord	**128,7**	**144,7**	**156,0**	**16,0**	**11,2**	**27,2**
Centro	**104,2**	**111,9**	**123,8**	**7,8**	**11,9**	**19,6**
Sud	**68,5**	**85,4**	**92,8**	**16,9**	**7,4**	**24,3**
CITTA'						
Bari **	88,0	120,8	135,5	32,8	14,7	47,5
Bologna	281,5	275,7	296,6	-5,7	20,9	15,2
Cagliari	153,7	216,3	267,6	62,6	51,3	113,9
Catania	173,3	176,1	175,2	2,8	-0,9	1,8
Firenze	239,8	216,5	243,3	-23,3	26,9	3,6
Genova	127,0	128,7	140,1	1,7	11,5	13,1
Messina	77,8	96,0	92,8	18,2	-3,3	14,9
Milano	230,7	284,1	282,6	53,4	-1,5	51,9

	SPESA PRO CAPITE (euro)			VARIAZIONE %		
	2004	**2006**	**2008**	**2004/2006**	**2006/2008**	**2004/2008**
Napoli	89,0	129,4	118,2	40,4	-11,3	29,2
Palermo	116,4	145,4	101,6	29,0	-43,8	-14,8
Reggio Calabria	53,6	53,4	86,1	-0,2	32,6	32,4
Torino	245,0	282,3	298,5	37,3	16,2	53,4
Trieste	323,4	349,0	403,9	25,6	54,8	80,4
Venezia	224,0	271,2	324,5	47,2	53,3	100,5
FASCE						
0 - 1.999	55,5	61,5	72,5	6,0	11,0	17,0
2.000 - 4.999	68,1	72,6	81,3	4,6	8,6	13,2
5.000 - 9.999	79,5	90,1	98,3	10,6	8,3	18,8
10.000 -59.999	96,0	112,7	123,3	16,6	10,7	27,3
60.000-249.999	137,4	145'1	174,5	16,7	20,5	37,1
> 250.000	179,8	208,1	211,8	28,3	3,7	31,9

(*) al netto della spesa per servizio necroscopico e cimiteriale. (**) Il dato di Bari 2004 fa riferimento all'anno 2003 in quanto per il suddetto anno manca il Certificato del Conto di Bilancio.

Fonte: Ifel-Anci, 2010

Data sempre al 2008 una interessante indagine promossa dalla SSPAL e dedicata all'analisi dei processi organizzativi del welfare territoriale: i rispondenti sono segretari generali ed assessori alle politiche sociali di 415 Comuni.[73] Tra le informazioni fornite, alcune sembrano effettivamente significative per illuminare le problematiche connesse alla valutazione delle *performances.* Nello specifico:

1. nel 21,4% dei casi si attesta l'adozione in campo socioassistenziale di sistemi di monitoraggio e di valutazione dei servizi, per adempiere alle funzioni previste dalla legge quadro[74] (la percentuale sfiora la metà del campione per i Comuni di più di 50.000 abitanti); la realizzazione di indagini conoscitive funzionali alla realizzazione di servizi efficaci viene richiamata in una percentuale appena superiore, mentre la costituzione di 'osservatori permanenti' riguarderebbe solo il 10,6% degli enti;

[73] La survey –mai pubblicata a stampa- è stata curata per la SSPAL dalla Fondazione Censis. Il rapporto fa riferimento con buona approssimazione ad una "griglia campionaria parametrata sull'universo dei Comuni italiani per area geografica ed ampiezza demografica.

[74] Curiosamente, Centro e Sud fanno registrare valori più elevati della media dei comuni settentrionali.

2. tra gli elementi che producono l'aumento della domanda di prestazioni socioassistenziali, la difficoltà di conciliare famiglia e tempi di lavoro viene considerato importante nel 12,8% degli Enti (con una più consistente concentrazione nel NordOvest), ma un *item* di segno affine –ovvero la "disgregazione delle reti familiari"- raccoglie il numero più alto di risposte positive, pari ad un terzo del campione, ed anzi arriva al 46,9% nel caso dei comuni più piccoli, che hanno meno di 20.000 residenti;
3. prevale nettamente (78,1% delle risposte) l'opinione che sia possibile, e in certa misura necessario, razionalizzare e riorientare la spesa del settore in un senso più 'produttivo', passando ad una logica di investimento sociale.

Infine, viene affrontata la questione dell'adeguatezza della dotazione di risorse rispetto ai fabbisogni della cittadinanza. Come si evince dalla Tab.12 le valutazioni di segno negativo sono preponderanti, ma nelle risposte si apprezzano significative variazioni collegate alla ripartizione geografica e alla classe dimensionale del Comune di riferimento (le voci meno critiche fanno riferimento alle aree del nord-ovest e agli enti di minore dimensione).

TAB.12 Ammontare di risorse per il welfare giudicato sufficiente rispetto ai bisogni dei cittadini, per ripartizione geografica e classe dimensionale, val. %

	Ripartizione geografica				
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Si	50,8	43,7	29,8	15,3	35,4
No	49,2	56,3	70,2	84,7	64,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Ampiezza			
	Fino a 20 mila	20-50 mila	Oltre 50 mila	Totale
Si	44,4	25,1	37,5	35,4
No	55,6	74,9	62,5	64,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SSPAL-Censis, 2008

A livello decentrato lo strumento-principe della programmazione sociale resta il piano di zona, rispetto al quale il sistema delle autonomie locali fa registrare un processo con differenti livelli di avanzamento. Proprio questo strumento è al centro della rilevazione da cui sono tratti i dati di seguito illustrati. Si tratta di un monitoraggio -promosso da Isfol e realizzata in collaborazione con Upi- che ha coinvolto 346 ambiti sociali appartenenti a 16 territori regionali e che ha fatto registrare particolarmente nelle aree del Centro Nord tassi di ritorno assai significativi[75].

Sembra utile riportare preliminarmente alcune informazioni necessarie per una valutazione di insieme. In estrema sintesi:

1. gli ambiti indagati fanno in maggioranza riferimento a bacini demografici compresi tra 50 e 100mila abitanti (34,7%) o appena inferiori (24,6% è il peso delle zone che vanno da 20 a 50 mila); la dimensione media dell'area di utenza è superiore nei piani del Centro Nord rispetto al Mezzogiorno (in Veneto si rilevano i piani che fanno riferimento ai contesti più popolosi);
2. solo nel 22,1% delle risposte valide si registra che i confini della zona sociale non coincidono con quelli del distretto sanitario: è assai evidente specialmente nell'Italia centrale la scelta di rendere sovrapponibili i profili territoriali e amministrativi di riferimento. Questa opzione - che intuitivamente agevola una delle poste considerate più rilevanti nella scommessa culturale implicata dall'attuazione della 328, ovvero il raccordo tra i due livelli di pianificazione all'esame - potrebbe essere alla base di un giudizio positivo (proporzionalmente più diffuso nelle aree del Nord Est), che i responsabili dei

[75] Anche in considerazione delle modalità della rilevazione (questionario via posta elettronica): la copertura dell'universo di riferimento, infatti, qui arriva al 72,4%, con punte più elevate nelle risposte delle zone venete (90,9%), friulane (89,5%), marchigiane (87,5%), lombarde (80,6%) e abruzzesi (80%). Nel territorio meridionale i ritorni sono stati meno incoraggianti: svetta la copertura della situazione lucana (con riscontri dal 53,8% delle zone di riferimento) laddove la percentuale media delle risposte è pari al 30,5%. Una prima presentazione dei risultati si può leggere in "Il monitoraggio Isfol-Upi dei piani di zona", inserto della rivista *Le Province* n.3/2008. Per una ulteriore trattazione dei dati e una comparazione con evidenze di altre fonti, si rinvia a A. Scialdone, "Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza e di lotta alla povertà", in Caritas-Fondazione Zancan, *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale*, Il Mulino 2008.

piani, sentiti nel corso del monitoraggio, danno intorno all'integrazione con il contesto dei servizi sanitari innescata dalla programmazione zonale[76];

3. assai variabile, per converso, è la situazione riferita alla tempistica della formulazione dei piani: non vi è allineamento tra le varie realtà regionali e allo stato attuale convivono, per così dire, piani di diversa generazione. Altrettanto disomogenei risultano i tempi dell'attuazione delle misure [77].

Tra le evidenze rilevate si manifesta un quadro fatto di luci e di ombre. Possono annoverarsi tra le prime i percorsi di tendenziale soluzione di alcune criticità che la programmazione sociale di ambito fece riscontrare nei primi anni di attuazione della riforma dell'assistenza, con riferimento al profilo organizzativo e alla conoscenza del territorio: aumenta la presenza e la diffusione di Uffici di piano che hanno competenze specializzate e, specie in Piemonte e Toscana, mix di professionalità interessanti, tra cui personale proveniente da istituzioni diverse dai Comuni e ASL in primo luogo.[78] Quanto alla conoscenza dell'ambito sociale di riferimento, si evidenzia che la contestualizzazione delle scelte poggia su un crescente ricorso ad analisi dei fabbisogni e a sistemi di lettura della domanda e dell'offerta di servizi.

Di non facile interpretazione sembrano le questioni legate alla dimensione partecipativa, giacché in numerosi casi non si coglie il nesso tra valorizzazione della logica di partenariato ed efficacia delle strategie. Si evidenzia comunque una discreta varietà di situazioni in cui il sistema delle autonomie locali 'apre' agli attori del territorio, tanto sul versante della consultazione a monte del processo di

[76] Il dato rileva per differenza con la valutazione insoddisfacente data dagli stessi soggetti in merito all'integrazione effettivamente raggiunta con altre funzioni ed altri servizi (politiche abitative, servizi per l'impiego, sicurezza)

[77] E' possibile avanzare solo delle stime prudenziali sul rispetto dei tempi del ciclo della programmazione: in tal senso si è ipotizzato che intorno al 2008 si sarebbe dovuto rinnovare poco meno della metà dei piani vigenti sul territorio nazionale.

[78] La presenza di strutture dedicate specificamente alle attività in esame riguarda quasi 9 casi su 10 nella media complessiva, ma in realtà il dato pugliese, appena superiore al valore nazionale, compensa parzialmente i picchi negativi di altri territori meridionali. Infatti si coglie l'esistenza di uffici di piano solo in due terzi degli ambiti indagati a Sud: più di venti punti percentuali sotto il corrispettivo valore nazionale.

programmazione, quanto su quello della definizione e sperimentazione di accordi centrati sui profili gestionali.

Non possono invece valutarsi in modo del tutto positivo le strategie di insufficiente concentrazione della spesa: le dotazioni dei piani non paiono mai assorbire più dei due terzi della spesa sociale complessiva degli ambiti di riferimento (vi sono territori in cui resta fuori da questa cornice di programmazione una discreta parte dei finanziamenti finalizzati alla gestione di azioni di *welfare*, altri invece in cui il piano rivela una maggiore capacità di catalizzazione delle risorse finalizzate alle politiche sociali). Per quanto concerne le fonti può essere fatto un analogo ragionamento sulla varietà delle situazioni rilevate, sia pure con un'avvertenza relativa alla minore significatività delle risposte[79] .

Quanto alle azioni previste dalla pianificazione sociale di zona, servizi domiciliari e interventi di promozione sociale sono tipologie che prevalgono in più di tre quarti delle risposte: seguono sussidi economici, servizi semiresidenziali e interventi volti a contrastare emergenze sociali. L'orientamento complessivo premia il sostegno alle responsabilità familiari e di cura, individuando anziani e infanzia come riferimenti elettivi nell'85% dei casi. Nell'area della salute vengono privilegiati su tutti gli interventi in tema di disabilità, mentre risultano meno considerati i profili di dipendenze diverse e di patologie quali Aids. Infine, la questione delle povertà economiche viene tematizzata in più di due terzi dell'universo in esame, ma di fatto rappresenta quella più presente nell'ambito delle politiche di inclusione[80].

[79] Gli *items* relativi alla questione delle risorse finanziarie sono quelli intorno a cui si è dovuto registrare la più elevata percentuale di risposte mancanti. E' per questo da ritenersi valido solo il 56% dei questionari pervenuti dai diversi ambiti. Questo *caveat* valga a considerare che su tale merito sembra problematica la restituzione di valori assoluti, ma pure che non pare del tutto casuale la reticenza degli attori locali a misurarsi con la pubblicizzazione di dati finanziari.

[80] Di gran lunga meno rilevanti nella media generale gli interventi che riguardano immigrati e rifugiati, le vittime di violenza e tratta, la sicurezza sociale e le politiche abitative. Si segnalano di seguito alcune eccezioni positive rispetto all'offerta complessiva: Veneto ed Emilia Romagna si distinguono per una maggiore attenzione verso gli immigrati, Piemonte per le politiche abitative. Nei piani toscani interventi destinati ai reclusi nelle carceri sono presenti in una percentuale molto superiore alla media nazionale, mentre le zone di Marche e Friuli Venezia Giulia si caratterizzano per servizi orientati verso la salute mentale.

Si rileva che l'ampiezza e la completezza della gamma dei servizi non paiono particolarmente condizionate dalla consistenza (né tanto meno dalla natura) delle dotazioni finanziarie: anche le zone che hanno a disposizione *budget* minori si sforzano di prevedere –sia pure con ponderazioni diverse- una apprezzabile articolazione di interventi. Andrebbe in prospettiva verificato se questo dato sia da valutarsi 'positivamente' (se testimoni cioè una capacità dei governi locali di non trascurare completamente alcuna problematica sociale, funzionalizzando a tale obiettivo generalista le scarse o cospicue risorse comunque disponibili), ovvero se al contrario rimandi ad una relativa impermeabilità dell'agenda rispetto al quadro finanziario e ad una resistenza ad individuare nettamente le priorità effettive.

Sulla medesima esperienza della pianificazione sociale di zona, è possibile fare riferimento ad una più recente disamina promossa da Spi-Cgil nel 2010, che contiene dati relativi ad un campione più circoscritto - e conferma la lenta crescita dell'utilizzo di tale strumento di programmazione -. Permangono profonde differenze territoriali e marcati divari relativi sia all'erogazione dei servizi che soprattutto alle dotazioni finanziarie: i piani delle zone meridionali si stima che allochino risorse pari al 40% di quelle attivate nei piani settentrionali. Un elemento positivo è rappresentato dal fatto che, tra i piani riformulati intorno al 2008, quattro su dieci prevedono l'attivazione di almeno un nuovo intervento o servizio, rispetto alla gestione tradizionale: tra questi ambiti di incremento risaltano ancora gli interventi destinati ad anziani, infanzia, persone non autosufficienti. In numerosi casi emerge quello che viene stigmatizzato come il "tecnicismo della programmazione sociale": le misure messe in campo spesso non derivano dagli indirizzi politici e dalle linee di mandato, dato che - in mancanza di adeguate letture dei bisogni - decisioni sulle priorità e le ripartizioni della spesa vengono adottate sulla base delle mere compatibilità finanziarie e di scelte discrezionali della dirigenza.

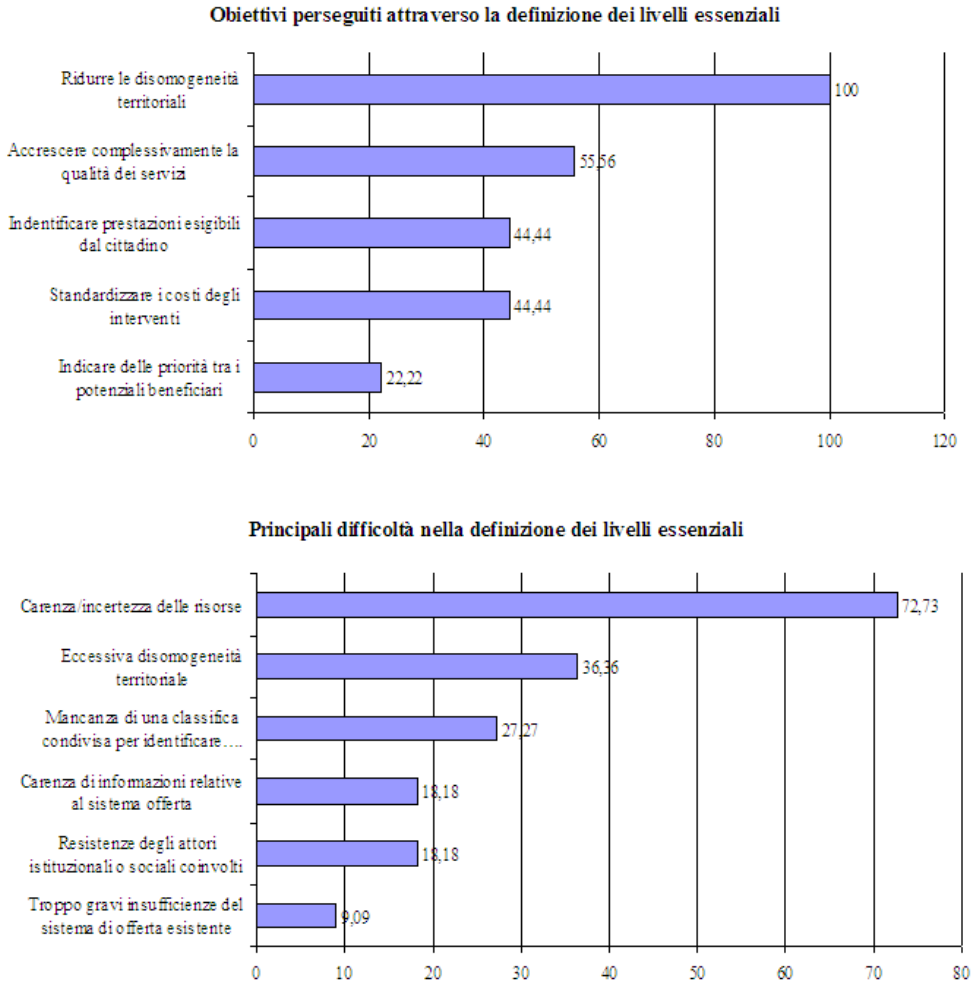
Una valutazione di insieme consentirebbe comunque di affermare che c'è al livello locale una espressione delle politiche di coesione che nella seconda metà del decennio scorso ha iniziato a strutturarsi, a mettere in campo programmi di intervento, aderendo, per quanto possibile, a strategie di inclusione. E' una faccia della coesione che certamente da sola non basta a tutto, e che, al di là della dimensione micro e delle singole buone pratiche, non deve far dimenticare la realtà di un contesto nazionale in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando. Naturalmente il tratto più negativo è il divario tra regioni, che vede in affanno proprio quei territori in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti.

Le domande, che da questo problema discendono, richiedono risposte adeguate sul fronte della *governance* e anche su quello della regolazione formale: si pensi alla questione delle determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, prevista nel 2000 dalla legge 328 e rimasta tuttora inevasa; e si pensi anche alla costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione che siano di reale ed efficiente supporto all'elaborazione delle politiche. Su quest'ultimo punto sembra necessario sottolineare il ritardo con cui ci si appresta alla messa in opera di infrastrutture dedicate: al di là dei pronunciamenti di tutte le istituzioni interessate e di alcuni esercizi interessanti ma di validità limitata, non paiono attualmente disponibili basi di dati orientati in un'accezione di tipo valutativo, che sostengano la programmazione pubblica e che consentano ordinariamente di valorizzare i punti di vista della cittadinanza. Sulla prima questione, invece, si segnala una serie di orientamenti derivanti dalle Amministrazioni regionali, e rilevati nel 2010 da un organismo attivo sul versante della ricerca sociale. Un campione di dirigenti dei servizi[81] ha evidenziato quali siano, nel processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, gli obiettivi più pertinenti e le principali difficoltà. Le risposte di cui alla Fig. 4 mettono in luce -

[81] _ Purtroppo non altrimenti qualificato: l'articolo in questione (K. Avanzini-S. Stea, "Leps nelle Regioni: dalla L.328/00 a oggi", Prospettive sociali e sanitarie, n.8-9, 2010) parla genericamente di referenti regionali senza specificare il numero e le amministrazioni di provenienza.

tanto per il primo quanto per il secondo punto - le connessioni con i profili della qualità e dell'impatto sociale, ma con maggiore evidenza danno conto di aspetti già richiamati quali le disomogeneità territoriali e la consistenza delle risorse.

FIG. 4 Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali: opinioni delle Regioni su obiettivi pertinenti e principali difficoltà



Fonte: IRS 2010

4. ALCUNI ESITI DEL CONCORSO DELLE PARTI SOCIALI ALLA DEFINIZIONE DI POLITICHE PUBBLICHE DI QUALITÀ

Il ruolo delle diverse espressioni del partenariato sociale nell'ambito delle questioni di *welfare*, fin qui evocate con varia intensità (politiche sociali, organizzazione dell'assistenza, conciliazione famiglia-lavoro, pari opportunità), è del tutto evidente,

e deriva non solo e non tanto dal mandato che la normativa di riferimento assegna con piena legittimità a tali soggetti, ma prima ancora dal profilo degli interessi rappresentati e dalla stessa *mission* delle organizzazioni sociali. Giuste le caratteristiche del CNEL quale sede elettiva del concorso del partenariato all'elaborazione delle politiche pubbliche, si è ritenuto di riservare un sintetico approfondimento all'illustrazione di alcune pratiche significative che danno più o meno direttamente conto del contributo prestato ai fini della qualificazione degli interventi sociali.

Le iniziative di cui trattasi sono state selezionate con riguardo ad alcuni requisiti, che possono identificarsi con un tratto di sperimentalità esemplare, con l'adozione di soluzioni tecniche non usuali, con l'avvenuta acquisizione di riconoscimenti di merito, con la coerenza con obiettivi sistemici. Tanto premesso, si ometterà di dettagliare il pur rilevantissimo contributo che alcune espressioni della società civile (tipicamente le organizzazioni del terzo settore) prestano direttamente nell'erogazione di interventi, e questo certo non per sottovalutazione della rilevanza di tali soggetti, senza i quali - come attestato da una copiosa letteratura- il *welfare* italiano avrebbe ben più consistenti problemi di capienza ed efficacia. Le esperienze in cui sono coinvolte associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, onlus, cooperative sociali, peraltro, sono già ampiamente documentate. Qui si è ritenuto sinteticamente di dare spazio a soggetti diversi quali, per esempio, le organizzazioni sindacali, e di "modellizzarne" la presentazione rispetto a tre ambiti peculiari, facendo cioè riferimento: 1. all'esito di ruoli esercitati nella sfera della negoziazione sociale, 2. nella sfera della contrattazione aziendale, e 3. nell'ambito di elaborazioni di metodologie e tecniche che hanno rilevanza generale.

Quanto al primo punto, sembra utile menzionare, a titolo esemplificativo, la messa a punto di raccolte dati relativi agli andamenti della contrattazione sociale. Di recente (maggio 2011) è stato pubblicato a cura di SPI-CGIL un *Rapporto sulla contrattazione*

sociale territoriale che analizza un materiale composto da 439 documenti (accordi, piattaforme, verbali) e che fornisce una radiografia articolata delle parti coinvolte, dei destinatari delle intese (cittadini e famiglie genericamente intese rilevano in più di 8 casi su 10), degli ambiti tematici fatti oggetto del negoziato[82]. Senza entrare nel merito in termini dettagliati, sarà sufficiente rilevare che tra questi ultimi si annoverano "strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva", "programmazione servizi e prestazioni", "modelli organizzativi dell'offerta", forme di "monitoraggio e ricerca dati".

Il secondo punto, invece, indirettamente rileva nel dossier da poco presentato dall'Ufficio della Consigliera Nazionale di Parità, secondo quanto previsto da un Avviso comune in materia di conciliazione firmato il 7 marzo 2011: la documentazione raccolta dall'Osservatorio costituito presso l'Ufficio tratta di accordi e prassi aziendali in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che vengono così messi a disposizione delle parti sociali, che si sono impegnate, nell'avviso comune richiamato, a valorizzare e diffondere buone pratiche di flessibilità *family friendly* e di conciliazione. Sono stati acquisiti numerosi documenti, divisi tra accordi e prassi (progetti ex art. 9 legge 53/2000, o altre iniziative non formalizzate da accordi), e classificati a seconda della loro pertinenza rispetto ai temi indicati nell'allegato all'avviso comune (orari, lavoro a tempo parziale, telelavoro, permessi, rientro dalla maternità, *welfare* aziendale, criteri di valutazione della produttività, congedi parentali). In gran parte, pur se ci si trova di fronte ad una rassegna imponente di strumenti di conciliazione, a cui attingere per migliorare la contrattazione ai vari livelli, si tratta di azioni e interventi di soggetti privati e non si è per definizione nel campo dei servizi pubblici. Ma nel dossier vengono pure sintetizzati riferimenti a 121 "prassi interessanti" desunte dall'ambito di diverse pubbliche amministrazioni, e considerata la pur essenziale valutazione di rilevanza,

[82] Iniziative analoghe risultano essere state avviate anche dalla Cisl.

pare utile menzionare a titolo esemplificativo alcuni esiti. Nella Tab. 13 sono stati richiamati i casi di iniziative (una per ogni ripartizione geografica del Paese) considerate interessanti non solo ai fini della provvista di opportunità per il personale dipendente delle stesse amministrazioni.

TAB 13.- Settore pubblico. Prassi interessanti orientate alla conciliazione

	Amministrazione	**Regione**	**Azioni**
Nord-Ovest	Comune di Segrate Progetto "*Segrate City Times*"	Lombardia	Riorganizzazione dei servizi comunali di *front office* nello "Sportello S@C – Servizi al cittadino" (un unico punto di erogazione di circa 80 servizi, aperto 50 ore a settimana, sabato compreso) integrato da *temporary desk* di servizi privati per agevolare l'utenza nella fruizione dei servizi e ridurre i tempi di attesa. A tal proposito per le donne in attesa o con bambini fino a 1 anno di età è stata creata una corsia preferenziale "Via libera mamma" e un parcheggio loro riservato. Riorganizzazione degli uffici di *back office* e standardizzazione di nuove fasce di orario fruibili dai dipendenti di *back office* che hanno necessità di orari personalizzati per motivi di conciliazione.
Nord-Est	Comune di Verona	Veneto	Il progetto implementato dall'Ente è volto ad offrire un servizio gratuito che sopperisca alle esigenze di circa 20 dipendenti dell'ente impegnati in orari di lavoro disagiati (turni serali, notturni e festivi), che hanno necessità di cura e custodia di familiari (minori o adulti non autosufficienti), ma sono privi di una rete parentale che assolva al ruolo di cura negli orari di chiusura degli esercizi pubblici e privati. Il progetto prevede le seguenti attività: l'attivazione di una convenzione con i servizi privati accreditati per l'erogazione di servizi di cura; la diffusione di un bando interno con modulo di richiesta da presentare entro un termine di scadenza; la raccolta delle domande; la stesura della graduatoria; l'assegnazione di voucher e l'erogazione dei servizi di cura ai dipendenti aventi diritto.
Centro	Provincia di Arezzo	Arezzo	Supporto alle strutture di cura all'infanzia – servizi ausiliari innovativi, asili nido aziendali –; asili nido all'interno di una azienda ospedaliera; ideazione di strumenti di valutazione per favorire interventi di conciliazione sul territorio; attivazione di reti tra i servizi pubblici e privati a

	Amministrazione	Regione	Azioni
			fini di conciliazione – servizi che operano nell'ambito della formazione, del lavoro e dei servizi alla persona – creazione di attività integrate con altri servizi – centri per l'impiego – mediazione culturale, servizi anziani, associazioni genitori; mainstreaming orizzontale e verticale.
Sud	Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro Progetto "INTERCOMUNIC@"	Calabria	Diffusione di sim aziendali a dipendenti donne per facilitare la comunicazione con l'azienda anche quando, per motivi legati alla flessibilità d'orario o di famiglia, si trovano fuori dalla sede lavorativa e per le comunicazioni posto di lavoro-casa-familiari (con fatturazione separata). Sistema di chiamata rapida (breve codice composto da 4 numeri) alle altre colleghe/i, per tutelare le dipendenti che lavorano in posizioni svantaggiate (guardie mediche, 118, Pronto Soccorso). La rete di telefoni mobili/fissi consente anche la diffusione dati, *on-line* oltre ad essere utilizzata con i software della rete per teleconferenze.
Isole	Università di Palermo Progetto "La casa del bambino in Ateneo"	Sicilia	L'Ateneo di Palermo ha realizzato un asilo nido (destinato ai figli di docenti e del personale amministrativo) in un fabbricato agricolo ottocentesco, che è stato oggetto di un restauro curato dall'ufficio tecnico della stessa università.

Fonte: Ufficio Consigliera Nazionale di Parità, Ministero del Lavoro, 2011

Infine, la menzione di due iniziative che hanno valore innovativo. Rappresentanze di Cisl e di Ugl hanno nel 2010 concorso all'elaborazione di un documento sulla *Valutazione di impatto familiare* predisposto in occasione della Conferenza Nazionale della Famiglia (Milano, novembre 2010). Il documento in questione[83] insiste sulla proposta di metodologie di ordine valutativo da applicarsi a diversi ambiti delle politiche pubbliche e attento all'intero ciclo della programmazione, modellizza le caratteristiche di alcuni progetti-pilota in materia, e soprattutto testimonia uno sforzo e un investimento sui profili tecnico-cognitivi davvero non banale.

La seconda menzione riguarda invece Auser, ovvero una Onlus[84] che risulta tra le associazioni di promozione sociale più attive sul fronte dell'erogazione di servizi di

83 Accessibile in http://www.conferenzafamiglia.it/media/1760/gruppo%204%20vif.pdf.

84 Costituita nel 1989 dalla Cgil e dal Sindacato dei pensionati Spi-Cgil.

varia natura in favore della popolazione anziana. La domanda risulta in crescita costante (il numero degli interventi relativi al progetto Filo d'Argento[85] nel periodo 2007-09 aumenta del 76,7%, e nell'ultimo anno cresce di un ulteriore 9%) e riguarda prestazioni di accompagnamento legate a esigenze di vita quotidiana, a condizioni di non autosufficienza, a supporti di tipo relazionale. Le anticipazioni sull'ultimo rapporto 2010 sulle attività di cui trattasi[86] fanno riferimento a servizi erogati in favore di più di 430.000 persone anziane, con la maggiore concentrazione nel territorio lombardo. Nel corso del 2011 l'associazione ha ritenuto di mettere a punto una piccola indagine sul grado di soddisfazione di un campione di circa 500 utenti (metà dei quali vivono da soli; il 71,8% dichiara di non essere utente di servizi sociali erogati dalle istituzioni pubbliche). Come mostra la Tab. 14 l'apprezzamento per i servizi acquisiti raggiunge livelli lusinghieri e viene articolato in diversi *items* che rappresentano ciò che fa qualità agli occhi di queste fasce vulnerabili di popolazione. Al di là del merito dei singoli esiti della rilevazione, sembra opportuno rimarcare la scelta di dedicare uno spazio ad un tema - il livello di soddisfazione dell'utenza - su cui, per converso, non si vedono tracce di analoghi ordinari investimenti da parte delle amministrazioni territoriali.

Tab. 14 Gradi di soddisfazione di utenti anziani per i servizi erogati

	Soddisfatto	Insoddisfatto	Totale
Tempi d'attesa	90,2	9,8	100 (480)
Cortesia e disponibilità	96,9	3,1	100 (478)
Risposte chiare ed adeguate	94,2	5,8	100 (480)
Contributo pagato	95,2	4,8	100 (476)

[85] I volontari di Auser svolgono, anche sollecitati dagli enti territoriali, importanti funzioni pubbliche nelle attività di contrasto alla povertà, di promozione della salute e della qualità della vita degli anziani ed attestano di intervenire non solo nella gestione di servizi e interventi sociali "per conto" degli enti locali,ma anche e soprattutto per promuovere e realizzare sul territorio spazi di auto-organizzazione, innescando, "in luogo" degli enti locali, politiche sociali più mirate all'evoluzione socio-demografica e ai nuovi bisogni delle popolazione anziane.

[86] http://images.auser.it/IT/f/img_biblioteca/img53_b.pdf

Qualità del servizio ricevuto	95,1	4,9	100 (470)
Orari di apertura	91,7	8,3	100 (473)

Fonte: Auser , IV Rapporto Nazionale Filo d'Argento, 2011

5. FAMIGLIA E MINORI COME TARGET PRIORITARI. UN APPROFONDIMENTO SUI SERVIZI ALL'INFANZIA

Da qualche anno a questa parte, l'ISTAT ha avviato una indagine ricorrente sugli interventi sociali degli enti locali che, seppur incentrata esclusivamente sulla focalizzazione di grandezze finanziarie, rappresenta una base informativa di grande interesse per apprezzare e valutare le strategie delle amministrazioni territoriale sul sostegno alla famiglia.

Nell'ultimo anno per il quale Istat rende disponibile i dati, ovvero il 2008, la spesa complessiva dei Comuni a fini sociali (qui rilevata in modalità diverse dai certificati dei conti di bilancio prima richiamati) è stata di 6,7 miliardi di euro, un ammontare appena più consistente di quanto stimato dalle elaborazioni della fonte Ifel-Anci,[87] e comunque molto poco consistente se si rapporta in termini di spesa pro capite. Anche la dinamica temporale è assai contenuta, visto che dal 2003 la quota della ricchezza nazionale allocata per tali funzioni è passata dallo 0,38 allo 0,42% del 2008, pari ad un aumento pro capite calcolato a prezzi costanti di soli 8 euro. Il *welfare* locale, come già attestato a partire dai bilanci degli enti locali, appare fortemente sperequato a livello territoriale: si passa da una spesa pro capite di 280 euro nella provincia di Trento a 30 euro in Calabria. Al di sotto del valore medio nazionale si collocano tutte le regioni del Mezzogiorno, a eccezione della Sardegna. I cittadini

[87] Gli addetti ai lavori ritengono generalmente che i dati sulla finanza locale qui riportati nelle elaborazioni di fonte Ifel-Anci e normalmente pubblicizzati dal Ministero dell'Interno scontino un minimo problema di sottocopertura (es. ritardi nella presentazione dei certificati di conto consuntivo), ed è possibile che anche per questo il volume riportato dall'Istat risulti più elevato. Lo scarto tra i valori assoluti rilevati dalle due fonti appare comunque inferiore al 10%.

residenti nelle regioni del Sud ricevono dai Comuni, sotto forma di interventi e servizi sociali, circa un terzo delle risorse erogate al Nord-est.

L'analisi delle variazioni osservate tra il 2003 e il 2008 sottolinea la mancanza di un processo di convergenza tra le Regioni, rivolto al raggiungimento di un maggiore equilibrio delle risorse disponibili a livello territoriale. D'altra parte, la composizione del finanziamento della spesa mette in luce come nelle regioni del Centro-Nord sia maggiore la quota di entrate proprie, legate alla ricchezza locale, e minore quella legata ai trasferimenti statali e regionali, più a rischio di tagli in presenza di crisi finanziarie: 70,8% nelle regioni del Nord-ovest, oltre il 61% nel Nord-est e regioni centrali; 47,7% nelle regione del Sud e 41,2 nelle Isole; mentre nelle regioni del Mezzogiorno prevalgono i trasferimenti statali e regionali: 53,8% nelle Isole e 39 nelle regioni del Sud; 31,1% nel Nord-est, 26,7 nel Centro e 22,7% nelle regioni del Nord-ovest.

Le principali aree di destinazione della spesa classificata da Istat sono: anziani, famiglie e minori, disabili, dipendenze, immigrati e nomadi, povertà e disagio sociale; vi è naturalmente la possibilità di una allocazione indistinta (cd. multiutenza). Circa la distribuzione percentuale delle aree a cui è destinato questo ammontare complessivo, la Tab.15 mette in luce come l'ambito 'famiglia e minori' raccolga mediamente il 40% delle risorse (23% in Trentino, 50% in Emilia Romagna) restando nella gran parte dei territori la voce con la maggior capacità di attrazione sul totale delle destinazioni: uniche eccezioni in tal senso sono Valle d'Aosta e Friuli che danno maggior peso agli anziani, e Trentino Alto Adige che concentra maggiori risorse per l'utenza con disabilità.

TAB. 15 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza e regione. Anno 2008 (composizioni percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Area di utenza							
	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti, senza dimora	Multiutenza	Totale
Piemonte	37,5	22,4	0,2	22,0	3,1	6,7	8,1	100,0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aosta	25,9	0,7	0,0	71,4	0,0	1,6	0,4	100,0
Lombardia	42,3	21,6	0,5	20,1	2,5	6,7	6,4	100,0
Liguria	45,0	12,5	1,2	27,1	2,1	6,3	5,8	100,0
Trentino-Alto Adige	23,1	37,8	1,2	23,4	2,3	7,5	4,6	100,0
Bolzano/Bozen	*9,2*	*50,4*	*2,8*	*23,8*	*4,5*	*9,3*	*0,0*	*100,0*
Trento	*33,1*	*28,7*	*0,0*	*23,2*	*0,8*	*6,3*	*7,9*	*100,0*
Veneto	29,8	26,2	1,4	23,5	3,5	5,9	9,7	100,0
Friuli-Venezia Giulia	24,5	24,7	0,2	26,1	3,3	13,6	7,6	100,0
Emilia-Romagna	50,7	15,1	0,9	18,9	3,0	3,7	7,8	100,0
Toscana	40,3	16,6	0,6	22,8	3,1	9,2	7,4	100,0
Umbria	53,1	16,1	1,0	14,0	3,3	5,2	7,3	100,0
Marche	36,9	25,7	0,5	16,2	2,5	4,1	14,1	100,0
Lazio	45,8	19,1	0,8	18,8	4,2	9,3	1,9	100,0
Abruzzo	45,5	23,2	0,4	20,8	0,9	5,0	4,1	100,0
Molise	38,7	16,3	2,1	22,5	4,0	11,9	4,5	100,0
Campania	44,0	13,5	0,8	20,0	0,7	13,6	7,4	100,0
Puglia	45,3	14,5	1,3	20,2	2,4	10,5	6,0	100,0
Basilicata	41,8	21,7	1,0	19,3	3,0	9,5	3,7	100,0
Calabria	31,5	17,3	1,5	17,4	3,4	25,4	3,6	100,0
Sicilia	49,0	22,5	0,5	20,1	1,3	4,7	2,0	100,0
Sardegna	30,9	34,9	0,7	17,7	0,7	11,0	4,0	100,0
Nord-ovest	40,9	20,5	0,5	22,3	2,6	6,6	6,8	100,0
Nord-est	36,6	23,1	1,0	22,0	3,1	6,3	7,9	100,0
Centro	43,5	18,8	0,7	19,6	3,6	8,5	5,3	100,0
Centro-Nord	40,2	20,9	0,7	21,4	3,1	7,0	6,7	100,0
Mezzogiorno	42,2	21,5	0,8	19,5	1,4	10,1	4,5	100,0
ITALIA	**40,6**	**21,0**	**0,7**	**21,0**	**2,7**	**7,6**	**6,3**	**100,0**

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, anno 2011

La dotazione complessiva delle risorse finalizzate all'utenza 'famiglia e minori' è pari ad euro 2.683.567.297 e - come si evince dalla Tab. 16 - ove venga rapportata alle effettive dimensioni della popolazione di riferimento pare premiare in termini assai

difformi i destinatari dei diversi territori. L'indicatore pro-capite per le famiglie calabresi si ferma a 23 euro, mentre all'estremo opposto schizza a 266 euro per i nuclei dell'Emilia Romagna. Più ampiamente la spesa del sud si attesta su un valore medio che è meno di un terzo di quella rilevata per le famiglie del nord est.

TAB. 16 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati: area di utenza famiglia e minori per regione e ripartizione geografica, anno 2008 (v.a. e pro-capite)

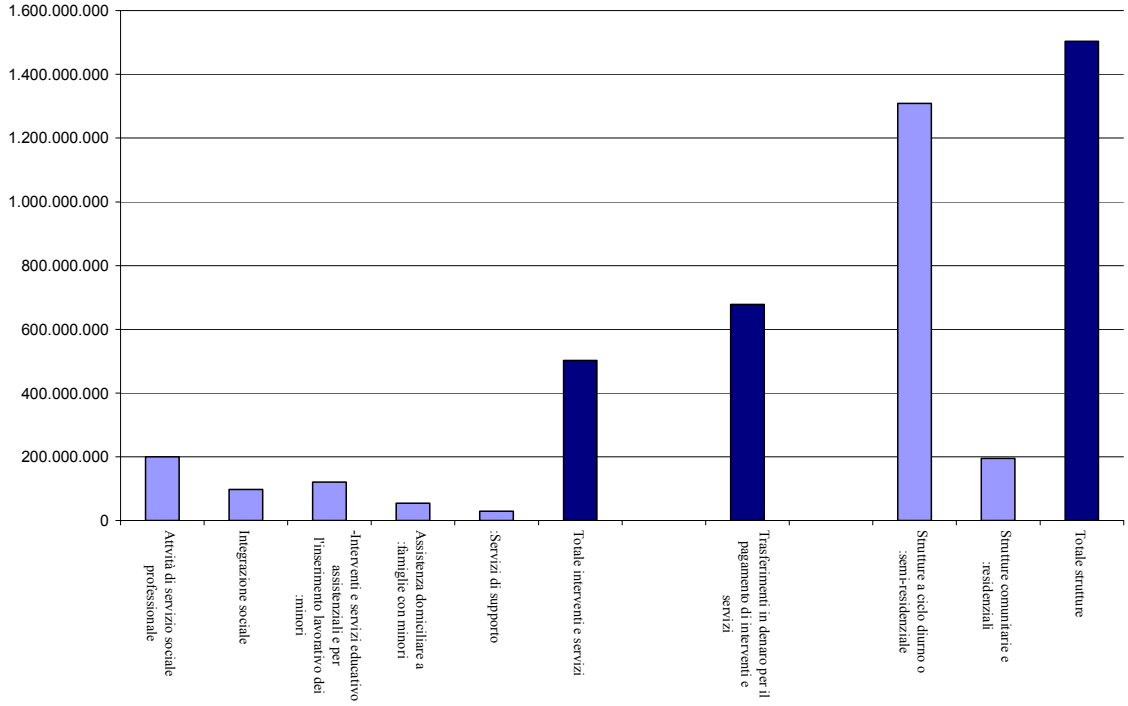
	Pro-capite	Valori assoluti
Piemonte	156	232.323.567
Valle d'Aosta	197	8.616.221
Lombardia	144	491.946.813
Trentino-Alto Adige	147	57.508.658
Bolzano	*49*	*9.592.900*
Trento	*248*	*47.915.758*
Veneto	92	159.899.028
Friuli-Venezia Giulia	158	63.177.793
Liguria	199	99.908.247
Emilia-Romagna	266	363.311.740
Toscana	157	193.472.541
Umbria	152	45.058.712
Marche	110	60.154.881
Lazio	170	342.543.734
Abruzzo	73	38.999.481
Molise	38	5.147.892
Campania	46	134.691.138
Puglia	52	102.312.055
Basilicata	50	13.625.008
Calabria	23	21.608.987
Sicilia	71	172.054.767
Sardegna	109	77.206.034
Nord-ovest	**153**	**832.794.848**
Nord-est	**165**	**643.897.219**
Centro	**157**	**641.229.868**
Sud	**47**	**316.384.561**
Isole	**80**	**249.260.801**
ITALIA	**115**	**2.683.567.297**

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, anni vari

Si consideri altresì che solo una quota residuale di queste risorse, pari al 18,7% del totale disponibile (in v.a. 502.268.641 euro), alimenta l'erogazione diretta di interventi

socioassistenziali: più della metà della spesa serve a sostenere strutture e più di un quarto viene utilizzata per trasferimenti monetari e sussidi alle famiglie. La Fig. 5 evidenzia questa distribuzione e dettaglia in particolare alcune voci interne alla declinazione delle tre macroaree appena ricordate.

FIG. 5 Volumi della spesa dei Comuni per famiglia e minori, per macroaree di intervento. Totale Italia - anno 2008



Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, anni vari

Tra gli interventi diretti, come mostra la Tab. 17, l'attività di servizio sociale professionale è quella che in assoluto drena maggiori risorse, ma quella che fa registrare il più elevato livello di spesa pro-capite è rappresentata dall'assistenza domiciliare. Le rette per prestazioni residenziali assorbono i volumi più elevati tra i trasferimenti monetari, sia in termini assoluti che di spesa procapite. Ed infine nella terza macroarea sono gli asili nido a rappresentare la voce più costosa, ma dal punto di vista della spesa procapite rileva il caso delle strutture residenziali. Una conferma indiretta della rilevanza del servizio sociale professionale rispetto al *target* in

questione è comunque fornita dai dati presentati nella Tab. 18 secondo cui, fatto 100 il totale delle risorse che sostengono questa attività, la quota percentuale più elevata è ascritta all'utenza 'Famiglia e minori': e ciò vale per tutte le ripartizioni geografiche del Paese e addirittura per tutte le regioni.

TAB. 17 Area famiglia e minori: utenti, spesa e spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali. Totale Italia - Anno 2008

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
Interventi e servizi			
Attività di servizio sociale professionale:			
Servizio sociale professionale	136.954.568	677.638	202
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	8.341.339	21.006	397
Servizio per l'affido minori	27.380.928	20.087	1.363
Servizio per l'adozione minori	7.333.927	11.990	612
Altro	20.230.331	88.719	228
Totale attività di servizio sociale professionale	**200.241.093**	-	-
Integrazione sociale:			
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	36.274.077	120.126	302
Attività ricreative, sociali, culturali	35.473.245	558.357	64
Altro	26.153.439	187.316	140
Totale integrazione sociale	**97.900.761**	-	-
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori:			
Sostegno socio-educativo scolastico	42.561.616	75.637	563
Sostegno socio-educativo territoriale e/o domiciliare	64.306.364	79.511	809
Sostegno all'inserimento lavorativo	5.627.106	10.423	540
Altro	8.316.743	193.411	43
Totale interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori	**120.811.829**	-	-
Assistenza domiciliare a famiglie con minori:			
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	45.241.312	22.456	2.015
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	6.737.859	7.429	907
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	352.833	624	565
Altro	1.876.999	11.527	163
Totale assistenza domiciliare a famiglie con minori	**54.209.003**	-	-
Servizi di supporto:			
Mensa	21.640.063	62.200	348
Trasporto sociale	7.465.892	33.792	221
Totale servizi di supporto	**29.105.955**	-	-

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
Totale interventi e servizi	**502.268.641**	-	-
Trasferimenti in denaro			
Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:			
Contributi economici per cura o prestazioni sanitarie	4.851.156	17.655	275
Retta per asili nido	54.947.718	25.151	2.185
Retta per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	11.016.073	9.368	1.176
Retta per prestazioni residenziali	299.220.140	22.803	13.122
Contributi economici per i servizi scolastici	20.856.283	105.109	198
Contributi economici erogati a titolo di prestito	667.763	794	841
Contributi economici per alloggio	75.665.060	102.755	736
Contributi economici per l'inserimento lavorativo	6.909.682	6.249	1.106
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	95.562.016	138.061	692
Contributi economici per affido familiare	53.453.733	15.998	3.341
Contributi generici ad associazioni sociali	28.467.191	-	-
Trasferimenti ad aziende municipalizzate per agevolazioni tariffarie sui trasporti	1.880.061	11.947	157
Altro	24.455.311	93.535	261
Totale trasferimenti in denaro	**677.952.187**	-	-
Strutture			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:			
Asili nido	1.063.403.632	151.111	7.037
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	40.062.316	29.433	1.361
Centri diurni	58.969.350	52.035	1.133
Centri diurni estivi	38.547.974	303.795	127
Ludoteche/laboratori	36.275.513	240.767	151
Centri di aggregazione/sociali	49.904.079	220.670	226
Altro	21.243.084	114.169	186
Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale	**1.308.405.948**	-	-
Strutture comunitarie e residenziali:			
Strutture residenziali	185.718.489	12.325	15.068
Centri estivi o invernali	5.596.510	29.655	189
Altro	3.625.522	6.911	525
Totale strutture comunitarie e residenziali	**194.940.521**	-	-
Totale strutture	**1.503.346.469**	-	-
Totale famiglia e minori	**2.683.567.297**	-	-

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, anni vari

TAB. 18 ll servizio sociale professionale: spesa dei comuni singoli e associati per area di utenza, per regione e per ripartizione geografica - Anno 2008 (valori percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	AREA DI UTENZA						
	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Totale
	Valori percentuali						
Piemonte	*30,7*	*16,4*	*0,6*	*29,3*	*8,3*	*14,7*	100,0
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	*48,8*	*13,5*	*1,2*	*21,3*	*6,3*	*8,9*	100,0
Trentino-Alto Adige	*45,3*	*5,1*	*0,0*	*29,7*	*1,4*	*18,5*	100,0
Bolzano	*70,9*	*0,0*	*0,0*	*29,1*	*0,0*	*0,0*	100,0
Trento	*26,4*	*8,9*	*0,0*	*30,1*	*2,5*	*32,1*	100,0
Veneto	*32,4*	*14,6*	*1,9*	*33,3*	*7,7*	*10,1*	100,0
Friuli-Venezia Giulia	*25,8*	*16,6*	*1,1*	*37,2*	*5,2*	*14,1*	100,0
Liguria	*35,8*	*10,5*	*3,1*	*28,7*	*7,9*	*14,0*	100,0
Emilia-Romagna	*40,5*	*13,8*	*1,8*	*27,7*	*6,3*	*9,9*	100,0
Toscana	*30,9*	*19,2*	*2,0*	*25,9*	*7,3*	*14,7*	100,0
Umbria	*39,5*	*17,9*	*2,5*	*18,1*	*11,3*	*10,7*	100,0
Marche	*34,1*	*13,3*	*3,7*	*18,0*	*11,2*	*19,7*	100,0
Lazio	*37,9*	*15,9*	*3,1*	*17,5*	*11,7*	*13,9*	100,0
Abruzzo	*53,9*	*11,1*	*2,3*	*18,6*	*3,8*	*10,3*	100,0
Molise	*30,2*	*10,7*	*18,0*	*18,5*	*4,0*	*18,6*	100,0
Campania	*51,0*	*15,2*	*3,8*	*13,7*	*4,7*	*11,6*	100,0
Puglia	*41,1*	*14,6*	*4,1*	*20,0*	*4,5*	*15,7*	100,0
Basilicata	*29,0*	*20,2*	*6,4*	*23,1*	*9,6*	*11,7*	100,0
Calabria	*34,5*	*14,0*	*4,5*	*18,1*	*8,1*	*20,8*	100,0
Sicilia	*37,9*	*17,8*	*2,1*	*22,7*	*5,0*	*14,5*	100,0
Sardegna	*31,6*	*23,0*	*4,2*	*20,5*	*3,2*	*17,5*	100,0
Nord-ovest	*40,4*	*14,5*	*1,1*	*25,1*	*7,2*	*11,7*	100,0
Nord-est	*35,7*	*13,6*	*1,5*	*31,5*	*6,1*	*11,6*	100,0
Centro	*34,3*	*17,4*	*2,6*	*21,6*	*9,5*	*14,6*	100,0
Sud	*45,6*	*14,9*	*4,2*	*16,8*	*5,0*	*13,5*	100,0
Isole	*35,0*	*20,3*	*3,1*	*21,6*	*4,1*	*15,9*	100,0
ITALIA	***38,7***	***15,2***	***1,9***	***24,9***	***6,7***	***12,6***	**100,0**

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati, anni vari

Merita in questo sede un approfondimento particolare l'ambito dei servizi per l'infanzia, la cui offerta –secondo quanto dimostrato dalla teoria economica e da numerosi studi sul tema- ha ricadute virtuose sulle opportunità di conciliazione (nonché correlazioni positive con fenomeni di natura socio-demografica quali l'incremento dei tassi di fertilità e di occupazione femminile, e la riduzione del rischio di povertà delle famiglie con minori). Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento delle opportunità provviste dalla programmazione pubblica anche grazie all'esito del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, varato con la finanziaria 2007[88]. Si tratta di un piano di intervento per lo sviluppo di un sistema territoriale che incrementa i servizi esistenti, avvia il processo di definizione dei livelli essenziali e rilancia una stagione di collaborazione tra le istituzioni dello Stato, delle Regioni e dei Comuni per la concreta attuazione dei diritti dei bambini e delle bambine. Tra gli obiettivi anche l'attenuazione del forte squilibrio tra il nord e il sud del paese ed una complessiva crescita del sistema nazionale verso standard europei, in vista del raggiungimento, entro il 2010, dell'obiettivo della copertura territoriale del 33 % fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Il Piano straordinario ha rappresentato una misura di fortissimo impatto e di impulso in un settore che soffre soprattutto di forti disomogeneità territoriali. Grazie al Piano straordinario sono partiti e si stanno realizzando in tutti i territori i Piani regionali che, non senza alcune difficoltà, perseguono lo sviluppo sia in termini di incremento quantitativo che di crescita qualitativa del sistema integrato dei servizi per la prima infanzia. Alle Regioni del Sud, che presentano livelli di copertura drammaticamente bassi, sono state destinate in questi anni maggiori risorse statali ma è stato anche richiesto loro un maggiore impegno in termini di cofinanziamento, ovvero l'impegno a destinare al Piano risorse FAS adeguate al raggiungimento degli obiettivi di servizio del QSN. Per supportare le Regioni in

[88] Il Piano ha previsto un finanziamento statale nel triennio 2007-2009 pari a 446 milioni di euro per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da 0 a 3 anni, a cui si aggiungono circa 281 milioni di cofinanziamento locale, per un totale di 727 milioni di euro stanziati, come sancito dalle Intese in Conferenza Unificata del 26 settembre 2007 e del 14 febbraio 2008.

questo sforzo sono state avviate dal Dipartimento Politiche Familiari della Presidenza del Consiglio[89] azioni di assistenza tecnica rivolte ai territorio che presentano le maggiori criticità, sia nell'utilizzo delle risorse che nella programmazione dei servizi.

Per una prima approssimazione sulla consistenza dello scarto tra domanda ed offerta, si può prendere visione delle informazioni che la Tab. 19 fornisce rispetto alla situazione del 2007 riguardo ai soli asili nido (indipendentemente dalle forme di gestione). Il Mezzogiorno esprime la più bassa quota di saturazione della domanda, e mediamente per tutto il Centro Sud si stima esservi a quella data un terzo di domanda espressa che resta inevasa nelle aspettative di accesso a tale servizio.

Una fotografia più puntuale è resa disponibile dall'ampliamento dell'obiettivo e dal ricorso ad una base informativa che consente di apprezzare anche gli aspetti evolutivi dei fenomeni in esame. Pur rappresentando circa il 70% dei servizi per la prima infanzia, i dati sugli asili nido vanno correttamente integrati con altre tipologie (micronidi o servizi integrativi e innovativi) che la succitata iniziativa del Piano straordinaria tiene da conto. Facendo riferimento a questo insieme più ampio di interventi e quindi alla disponibilità di almeno uno dei servizi in questione, è possibile analizzare con riferimento a dati Istat un contesto che resta molto differenziato ma manifesta pure segnali di lenta evoluzione positiva. Naturalmente conviene tenere presenti sia le informazioni che restituiscono un profilo della copertura territoriale garantita dall'offerta (Comuni che erogano almeno uno dei servizi in esame) che quelle che danno conto dell'accesso e quindi dell'effettiva fruizione (bambini inseriti).

[89] Si coglie l'occasione per ringraziare il Dipartimento per la messa a disposizione di una ingente serie di informazioni senza cui questo approfondimento non sarebbe stato agevole.

TAB.19 - Principali indicatori su asili nido comunali (gestiti in economia, in forma associata o consortile e in concessione) per Regione, Anno 2007

REGIONI	Posti disponibili	Capienza media	Domanda espressa	% Domanda espressa insoddisfatta	% Domanda potenziale soddisfatta
Piemonte	11,330	50	15,225	25,6	10,0
Valle d'Aosta	416	26	422	1,4	11,5
Lombardia	24,763	39	29,426	15,8	8,8
Trentino- Alto Adige	2,558	38	2,303	-11,1	8,0
Veneto	8,616	41	10,795	20,2	6,1
Friuli-Venezia Giulia	2,372	33	3,050	22,2	7,7
Liguria	3,547	32	4,208	15,7	9,8
Emilia-Romagna	23,305	43	29,817	21,8	19,8
Toscana	14,239	36	21,080	32,5	15,0
Umbria	2,433	35	3,766	35,4	10,4
Marche	4,753	33	5,799	18,0	11,5
Lazio	14,170	54	21,982	35,5	9,0
Abruzzo	2,077	39	2,977	30,2	6,2
Molise	272	45	317	14,2	3,6
Campania	2,213	43	3,839	42,4	1,2
Puglia	2,595	46	3,658	29,1	2,3
Basilicata	795	36	778	-2,2	5,4
Calabria	658	33	883	25,5	1,2
Sicilia	6,746	42	10,055	32,9	4,5
Sardegna	2,134	32	2,854	25,2	5,4
ITALIA	**129,992**	**41**	**173,234**	**25,0**	**7,8**
Nord-ovest	40,056	41	49,281	18,7	9,2
Nord-est	36,851	41	45,965	19,8	11,5
Centro	35,595	41	52,627	32,4	11,2
Mezzogiorno	17,490	40	25,361	31,0	2,9

Fonte: elaborazioni Cnel 2011 su dati Ministero dell'Interno

La Tab. 20 attesta che al 2008 la percentuale di Comuni interessati è salita sopra la metà dell'universo nazionale, progredendo di quasi 6 punti percentuali nell'ultimo triennio disponibile. Si tratta di un incremento che ha assunto tratti vistosi soprattutto nel Nord Est, mentre il Mezzogiorno - pur interessato da questo

allargamento dell'offerta - resta distante dalla media nazionale. Manifestando una copertura che riguarderebbe solo un terzo degli enti locali di riferimento.

TAB 20 - Comuni che erogano almeno un servizio per la prima infanzia per Regione. Anni 2004-2008 (valori assoluti e percentuali)

REGIONI	Numero di comuni che erogano almeno un servizio per la prima infanzia in forma diretta e indiretta			Percentuale di comuni coperti da almeno un servizio		
	2006	***2007***	***2008***	***2006***	***2007***	***2008***
Piemonte	382	431	447	31,7	35,7	37,1
Valle d'Aosta	50	52	58	67,6	70,3	78,4
Lombardia	898	972	966	58,1	62,9	62,5
Trentino- Alto Adige	193	230	284	56,9	67,8	83,8
Bolzano	116	116	116	100,0	100,	100,0
Trento	77	114	168	34,5	51,1	75,3
Veneto	295	387	408	50,8	66,6	70,2
Friuli-Venezia Giulia	156	186	183	71,2	84,9	83,6
Liguria	176	182	151	74,9	77,4	64,3
Emilia-Romagna	265	291	300	77,7	85,3	88,0
Toscana	207	202	214	72,1	70,4	74,6
Umbria	44	48	58	47,8	52,2	63,0
Marche	122	130	137	49,6	52,8	55,7
Lazio	133	168	116	35,2	44,4	30,7
Abruzzo	82	99	159	26,9	32,5	52,1
Molise	3	9	10	2,2	6,6	7,4
Campania	215	213	278	39,0	38,7	50,5
Puglia	71	94	114	27,5	36,4	44,2
Basilicata	41	33	28	31,3	25,2	21,4
Calabria	33	58	64	8,1	14,2	15,6
Sicilia	132	134	135	33,8	34,4	34,6
Sardegna	66	78	77	17,5	20,7	20,4
ITALIA	**3,564**	**3,997**	**4,187**	**44,0**	**49,3**	**51,7**
Nord-ovest	1,506	1,637	1,622	49,2	53,5	53,0
Nord-est	909	1,094	1,175	61,4	73,9	79,4
Centro	506	546	525	50,4	54,6	52,3
Mezzogiorno	643	718	865	25,1	28,1	33,8

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, anni vari

Se invece si analizzano gli andamenti del triennio dal punto di vista dell'utenza in questione (Tab. 21), si rileva che la variazione in termini percentuali è molto più contenuta, salvo eccezioni che riguardano talune aree di consistenza demografica minore, quali Valle d'Aosta e soprattutto Umbria. La quota percentuale dei bambini fino a 3 anni che usufruisce almeno di un servizio a Sud resta pari ad un terzo del corrispettivo nazionale. Il livello di ricettività delle regioni meno sviluppate del Paese resta molto basso, ed anche per tale motivo appare meritorio il Progetto di Azioni di sistema ed assistenza tecnica**,** avviato a dicembre 2008 e finanziato nell'ambito del QSN 2007-2013, con l'obiettivo specifico di sostenere nella realizzazione dei Piani regionali le amministrazioni del sud che presentano una situazione di grave carenza di servizi, e in ragione di questo hanno avuto a disposizione, nell'ambito del Piano straordinario, maggiori risorse, soprattutto in termini di co-finanziamento[90].

[90] Questo ha determinato una iniziale maggiore difficoltà, soprattutto per alcune delle 8 regioni, nel dare concreto avvio al Piano. Per risolvere questa iniziale difficoltà, che si accompagnava ad un utilizzo non pieno ed efficiente delle risorse statali erogate, il Dipartimento Politiche della Famiglia ha avviato a partire dal 2009 attività di assistenza *on site* presso le regioni coinvolte: è stata organizzata una attività di formazione seminariale rivolta ai funzionari regionali ed è stato attivato un portale dedicato. L'obiettivo è sostenere prioritariamente le regioni nella predisposizione degli atti necessari ad utilizzare le risorse del Piano (delibere, regolamenti, bandi, avvisi). Inoltre le regioni che hanno una normativa regionale non aggiornata vengono supportate nella predisposizione dei riferimenti normativi regionali che garantiscono la qualità dei servizi per la prima infanzia. Quest'anno si intende coinvolgere maggiormente gli enti locali e gli altri soggetti responsabili della realizzazione degli interventi sul territorio. L'obiettivo è sostenere e rafforzare una comunità professionale di operatori pubblici che, nelle diverse competenze che afferiscono al complesso sistema dei servizi integrati per la prima infanzia, sviluppi una cultura dell'infanzia che metta al centro il bambino, i suoi bisogni ed i suoi diritti, , per realizzare servizi che siano fondati sul rispetto ed il riconoscimento concreto dell'identità , dei diritti e delle potenzialità dei bambini e delle bambine, mantenendo alta la qualità dei servizi offerti, anche con la collaborazione degli altri soggetti come il privato sociale.

TAB 21 – Bambini di età inferiore ai 3 anni che hanno usufruito di almeno un servizio per la prima infanzia (di cui il 70% costituito da nidi) per Regione. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali sui beneficiari potenziali)

	Numero di bambini di età inferiore ai 3 anni che hanno usufruito di almeno un servizio per la prima infanzia erogato in forma diretta e indiretta (di cui il 70% in nidi)			Percentuale di bambini che fruiscono di almeno un servizio per la prima infanzia erogato in forma diretta e indiretta (di cui il 70% in nidi)		
REGIONI	**2006**	**2007**	**2008**	**2006**	**2007**	**2008**
Piemonte	16,540	16,160	16,625	14,8	14,3	14,4
Valle d'Aosta	867	868	1,053	24,6	24,1	28,4
Lombardia	41,118	44,610	47,389	14,8	15,8	16,5
Trentino- Alto Adige	3,120	3,577	3,790	9,8	11,2	11,8
Bolzano	803	804	804	5,0	4,9	4,9
Trento	2,317	2,773	2,986	14,8	17,7	18,9
Veneto	17,547	16,003	17,063	12,6	11,4	12,0
Friuli-Venezia Giulia	3,746	4,752	4,690	12,3	15,4	14,9
Liguria	5,878	5,575	6,146	16,3	15,4	16,8
Emilia-Romagna	31,757	33,247	34,076	27,7	28,2	28,1
Toscana	20,685	20,452	20,915	22,2	21,5	21,5
Umbria	3,181	3,494	5,610	14,0	14,9	23,4
Marche	6,034	6,391	6,729	14,9	15,5	15,9
Lazio	17,024	18,782	20,280	11,0	11,9	12,6
Abruzzo	2,402	2,908	3,343	7,2	8,6	9,8
Molise	361	359	355	4,8	4,8	4,8
Campania	3,428	3,499	4,384	1,8	1,9	2,4
Puglia	5,111	5,253	5,550	4,4	4,6	4,9
Basilicata	822	1,016	988	5,4	6,9	6,8
Calabria	1,314	1,112	1,447	2,4	2,0	2,7
Sicilia	9,546	8,192	8,842	6,3	5,5	6,0
Sardegna	3,389	3,521	3,710	8,6	8,9	9,3
ITALIA	**193,870**	**199,771**	**212,986**	**11,7**	**11,9**	**12,6**
Nord-ovest	64,403	67,213	71,213	15,0	15,4	16,0
Nord-est	56,170	57,579	59,619	17,8	17,9	18,2
Centro	46,924	49,119	53,534	15,1	15,5	16,5
Mezzogiorno	26,373	25,860	28,619	4,3	4,3	4,8

Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, anni vari

Le attività di monitoraggio del Piano straordinario offrono alcune altre opportunità di riflessione. Dalla Tab. 22 si desume al 2009 quale sia la consistenza in termini aggiornati dei posti disponibili, il numero dei servizi per la prima infanzia attivati, l'incidenza delle iniziative a titolarità privata (particolarmente elevate nel Nord Ovest) e le percentuali dei potenziali beneficiari: e una volta di più trova conferma il giudizio relativo all'elevata differenziazione territoriale che la struttura dei servizi mostra.

TAB 22- Posti disponibili, titolarità dei servizi offerti, potenziali beneficiari e incidenza del privato per Regione (monitoraggio giugno 2009)

REGIONI	Posti disponibili nei servizi infanzia (in totale)	Numero di servizi (in totale)	Incidenza dei servizi a titolarità privata sul totale	Percentuale di potenziali beneficiari nei servizi per la prima infanzia (in totale)
Piemonte	23,114	814	69,8	20,0
Valle d'Aosta	980	79	51,9	26,4
Lombardia	53,994	2,073	70,9	18,7
Trentino- Alto Adige	4,281	275	59,6	13,3
Bolzano	1,924	212	77,4	11,8
Trento	2,357	63	0,0	14,9
Veneto	24,206	1,004	67,6	17,0
Friuli-Venezia Giulia	5,958	244	63,1	19,0
Liguria	7,347	335	55,2	20,1
Emilia-Romagna	34,973	1,495	45,7	28,8
Toscana	27,334	1,010	43,0	28,1
Umbria	6,519	262	56,1	27,1
Marche	9,588	320	31,3	22,7
Lazio	25,649	631	47,4	15,9
Abruzzo	4,527	270	0,0	13,2
Molise	1,014	46	32,6	13,7
Campania	Nd	257	0,0	Nd
Puglia	7,515	259	0,0	6,6
Basilicata	1,521	73	38,4	10,4
Calabria	3,378	190	83,7	6,2
Sicilia	7,156	200	0,0	4,8
Sardegna	nd	nd	0,0	nd
ITALIA	**249,054**	**9,837**	**52,1**	**14,7**
Nord-ovest	85,435	3,301	68,6	19,2
Nord-est	69,418	3,018	55,7	21,2
Centro	69,090	2,223	44,1	21,3
Mezzogiorno	25,111	1,295	15,6	4,2

Le celle contengono la dicitura nd nel caso di dato non disponibile

Fonte: Istituto degli Innocenti, 2010

Si consideri altresì che questa varietà rende problematica l'adozione diffusa e omogenea di standard di qualità e di procedure relative alla qualità. Vi sono pochi dati disponibili che precedono l'avvio del Piano straordinario e che possono essere documentati facendo leva su rilevazioni episodiche di altre istituzioni quali, ad esempio, Banca d'Italia. Si riferiscono:

- alla presenza/diffusione di alcuni standard nei servizi erogati da asili comunali di alcune città campiona (Tab.23)
- alla rilevazione dei livelli di soddisfazione delle famiglie per aspetti diversi dei servizi fruiti (Tab.24)
- al gradimento complessivo espresso dalle madri, relativo al servizio fruito in asili pubblici e privati (Tab.25).

TAB. 23 STANDARD DI SERVIZIO NELL'AMMINISTRAZIONE DEGLI ASILI COMUNALI IN ALCUNE CITTA' CAPOLUOGO, 2006

Regioni (*)	**Durata servizio (**)**	**Posti per classe**	**Spazio verde(***)**
Toscana (6)	9.5	15	6.3
Sardegna (3)	9.6	10	-
Puglia (3)	6.7	20	18.0
Lombardia (9)	10.8	22	10.0
Liguria (1)	11.0	-	5.0
Lazio (5)	10.2	12	5.0
Emilia Romagna (9)	10.4	13	25.0
Campania (5)	8.8	24	5.0
Calabria (2)	7.0	23	10.0
Trento	10.0	7	30.0
Bolzano	10.0	-	-
Totale città (45)	9.6	17	16.2

(*) In parentesi il numero di città con almeno una risposta ai quesiti relativi agli standard. – (**) In ore al giorno; differenza tra gli orari minimo di chiusura e amassimo di apertura. – (***) Metro quadro per bambino.

Fonte: elaborazione Cnel su dati Banca d'Italia, 2008

TAB.24 SODDISFAZIONE DELLE FAMIGLIE PER I SERVIZI DEGLI ASILI (valori percentuali) 2006

	Molto basso	**Basso**	**Medio**	**Alto**	**Molto alto**
Per singoli servizi					
Flessibilità degli orari	1,8	6,4	25,1	44,4	22,2
Durata del servizio nel corso dell'anno	-	2,1	27,0	42,7	28,2
Qualità dei pasti	-	-	18,1	55,6	26,3
Qualità del personale	-	-	17,1	48,2	34.7
Spazi disponibili per bambino	-	-	9,5	63,6	26,9
In media per tutti i servizi					
Totale famiglie	-	-	20,6	57,9	21,5
Residenti nel Nord-Ovest	-	-	4,1	66,9	29,1
Residenti nel Nord-Est	-	-	12,1	59,2	28,5
Residenti nel Centro	-	-	32,0	60,8	7,2
Residenti nel Sud	-	-	68,7	9,4	21,9
Residenti nelle Isole	-	-	29,8	47,4	22,9

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia *I bilanci delle famiglie italiane nel 2006*

TAB. 25 INDICATORI DI QUALITA' DEGLI ASILI NIDO. GRADIMENTO DELLE MADRI PER NATURA DELLA STRUTTURA EROGATRICE E CONDIZIONE OCCUPAZIONALE (distribuzione percentuale)

Gradimento	Asilo pubblico	Asilo privato	Asilo pubblico	Asilo privato
	Madre occupata		Madre non occupata	
Molto elevato	61,7	56,7	62,4	52,6
Soddisfacente	35,6	37,5	37,2	35,5
Poco soddisfacente	1,44	2,5	0,4	4,7
Scarso	1,3	3,4	-	7,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat *Indagine campionaria sulle nascite*, 2005

Tuttavia non è possibile parlare di nulla che assomigli ad un sistematico monitoraggio su qualità ed impatto. E' importante sottolineare che grazie al più volte

citato Piano Straordinario si sta promuovendo non solo l'incremento dell'offerta di servizi ma anche la riflessione e lo stato delle conoscenze sul settore. Sono state avviate dal Dipartimento nell'ambito del monitoraggio diverse indagini, in particolare una indagine campionaria sui costi dei nidi d'infanzia e la sperimentazione di un set minimo di dati da rilevare presso i sistemi informativi regionali, allo scopo di poter disporre a breve di dati certi e tempestivi sull'intero sistema dei servizi, pubblici e privati. [91] Il Dipartimento intende continuare a sviluppare ogni iniziativa utile ad accrescere le informazioni e la conoscenza sul settore dei servizi 0-3. Non solo ai fini del monitoraggio dell'efficacia del Piano nell'incremento dei servizi, ma anche ai fini di una riprogrammazione dell'intervento statale nel settore e dell'impiego delle risorse che si renderanno disponibili nei prossimi anni. È evidente che le informazioni sul sistema possono essere utili a tutti i soggetti che vi operano, perciò a tutti i livelli istituzionali ma anche agli operatori privati, al terzo settore, agli studiosi e naturalmente all'utenza cioè alle famiglie dei bambini. Occorre comunque tener presente che i risultati di questa spinta data dal Piano si misureranno compiutamente nei prossimi anni.

6. ALLA RICERCA DI SERVIZI SOCIALI ADEGUATI: VERSO UN FRAMEWORK DI DERIVAZIONE EUROPEA ?

Nelle pagine che precedono si è tratteggiato uno scenario nazionale di non semplice comprensione, che contiene numerosi chiaroscuri, e che inoltre –per i profili di frammentazione istituzionale, per l'elevata variabilità delle risorse a disposizione del sistema, per le insufficienze dell'informazione statistica ufficialmente disponibile, per la straordinarietà del ricorso a pratiche di qualità- rende difficile documentare l'adozione in forme strutturate di metodi di valutazione delle *performances* e di indicatori di risultato. Quanto sopra rappresentato, allora, può servire certo a

[91] È stato tra l'altro avviato un Progetto pilota che coinvolge il CISIS, l'ISTAT, il Dipartimento ed il Ministero del lavoro per realizzare un primo studio di fattibilità per la realizzazione di una rilevazione specifica a livello nazionale sui servizi socio-educativi per la prima infanzia.

ricostruire una rappresentazione della situazione nazionale utile al governo dei processi di innovazione, ma può altrettanto utilmente fornire una sorta di viatico per suggerire percorsi e orientamenti metodologici coerenti con l'obiettivo conferito al CNEL.

Da tale punto di vista, in conclusione, pare opportuno fare un essenziale rimando ad una sollecitazione proveniente dall'ambito delle istituzioni comunitarie e del tutto congrua rispetto alla diffusione di pratiche *quality-oriented* nei servizi sociali. Ci si riferisce al fatto che, in ottemperanza di un esplicito mandato del Consiglio risalente a giugno 2009, nel corso del 2010 il *Social Protection Committe* –portando a compimento un processo che ha coinvolto a livello europeo numerose istituzioni, associazioni professionali, rappresentanze di utenti, organizzazioni sociali ed esperti- ha adottato un importante atto[92] intitolato "*A Voluntary European Quality Framework for Social Services*".

In tale documento, che in primo luogo evidenzia l'assenza di definizioni generali di 'servizi sociali' nei testi comunitari ma nondimeno promuove di condividere un'accezione di servizi essenziali erogati direttamente alle persone "che completano e sostengono il ruolo delle famiglie in ambiti di cura", si dettagliano finalità e principi di organizzazione nella materia all'esame, e soprattutto si statuiscono criteri di qualità riferiti

- alle caratteristiche dell'offerta,
- al rapporto tra *providers* e utenti,
- alle relazioni tra erogatori dei servizi, autorità pubbliche, parti sociali ed altri *stakeholders*
- alle infrastrutture fisiche ed al capitale umano di riferimento.

[92] Cfr. SPC/2010/10/8final

Nel primo caso si evocano, tra gli altri, principi legati all'accesso universale, alla centratura sulla persona, alla continuità dell'erogazione in corrispondenza del fabbisogno dell'utente, e ad approcci *outcome-oriented*. Tra i criteri riferibili al rapporto tra erogatori e utenti si reclama il rispetto dei diritti fondamentali di questi ultimi, l'attenzione per modelli di coinvolgimento e partecipazione, la centralità di una logica di *empowerment*. Nel terzo punto vengono richiamati gli aspetti di un partenariato efficace tra i diversi soggetti e le 'regole' per sistemi di *governance* dell'ambito dei servizi attenti alla qualità. Infine si richiamano gli elementi che descrivono l'adeguatezza delle risorse umane e delle strutture coinvolte nell'erogazione delle prestazioni di cui si parla.

E' importante sottolineare che l'adesione a questi orientamenti -che non riposano su una base giuridicamente cogente per quanto concerne il rapporto tra regolazione europea e Stati membri- resta volontaria, e che, pressoché per definizione, riposa sul consenso (e non tanto sull'obbligo di legge) la possibilità di una generalizzazione e diffusione di detti criteri nelle organizzazioni pubbliche dei diversi contesti nazionali. Pare anche opportuno aggiungere che a cavallo tra la fine dell'anno scorso e l'inizio del 2011 la Commissione Europea ha formalizzato la definizione della propria *Piattaforma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale*[93] che insiste sulla ricerca di un quadro comune per la coesione sociale e territoriale (si tratta di una delle 7 *flagship initiatives* dell'agenda di EUROPA 2020), e che contempla tra le azioni-chiave proprio la promozione del *Quality Framework* appena descritto: a riprova ulteriore del fatto che le istituzioni comunitarie annettono allo sviluppo di servizi sociali di qualità un rilievo strategico essenziale ai fini della promozione di una politica di inclusione attiva della fasce più vulnerabili. Vale la pena di considerare con attenzione i modi in cui questa agenda europea può essere fatta oggetto di idonee azioni di discussione, diffusione e trasferimento nel contesto domestico.

[93] Cfr. COM(2010) 758/3.

SERVIZI ALLE IMPRESE

3.1. PAGAMENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. Introduzione e linee generali di inquadramento del problema

1.1 Il tema dei ritardi di pagamento e delle procedure con le quali la pubblica amministrazione paga il corrispettivo delle forniture di beni e servizi è da diversi anni uno snodo importante della situazione economica del nostro paese ed è di stretta attualità in un periodo di crisi economica e finanziaria come quella che attraversa non solo l'Italia ma la maggior parte dei paesi dell'occidente globalizzato[94]; l'argomento investe diversi e sostanziali aspetti del rapporto tra imprese e amministrazioni pubbliche. Il problema, che si pone naturalmente anche nei rapporti tra imprese private, assume una particolare valenza e gravità per quelle che stipulano contratti con la pubblica amministrazione, soggette a oneri aggiuntivi rappresentati dal costo che si determina dal momento della consegna dei beni e servizi (spese in massima parte già sostenute) a quello dell'incasso del corrispettivo, che può avvenire con diversi mesi di ritardo, con conseguenti squilibri, anche gravi, nei costi gestionali delle stesse imprese. Il tema assume ulteriore spessore ove si consideri anche la prassi di talune amministrazioni di ritardare i tempi di collaudo delle opere, con il risultato di dilatare ancora di più i tempi di pagamento. E' un tema che tocca molteplici questioni che occorre innanzitutto elencare per avere un quadro chiaro della interdipendenza degli argomenti che saranno esposti.

1.2 Incide fortemente sui ritardati pagamenti lo squilibrio strutturale dei conti pubblici (e la conseguente necessità, per le amministrazioni, di contenere le spese e il fabbisogno di cassa procrastinando i pagamenti, con differenziazioni tra amministrazioni centrali ed enti territoriali stretti dal Patto di stabilità e, per questi ultimi, tra enti "virtuosi" e non); l'accumulo dei residui di bilancio e il ruolo "anomalo" della Tesoreria statale, nella quale si accumulano giacenze sia per la ridotta capacita di spesa delle amministrazioni, sia perché, alle lungaggini delle fasi procedurali della contabilità pubblica, si aggiungono le "manovre" sulla liquidità

[94] Per una trattazione più generale del tema, si veda M. Bellofiore, *I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*, in Le obbligazioni, Tomo 1, Giuffrè 2008 e S. Villani, *I ritardi nei pagamenti delle PP.AA. e la riforma federalista*, Giannini Editore, giugno 2009.

della Tesoreria (decise per legge, come sul finire degli anni novanta del secolo scorso per favorire l'ingresso nell'euro o, più spesso, attuate concretamente in via amministrativa), che consentono di limitare le erogazioni effettive: in sostanza, le giacenze non utilizzate per effettuare pagamenti assolvono alla funzione di "contenere" le erogazioni di cassa, con riflessi sul fabbisogno[95]. Se valutata sotto questi profili, la questione dei ritardi assume una valenza economica ma anche politica (nel senso di politica economica) perché include la questione del controllo dei conti pubblici per restare entro i saldi fissati a livello europeo per il deficit e l'indebitamento netto della PA, del debito sommerso delle amministrazioni (alla quale si è più volte tentato di porre qualche rimedio, trasformatosi poi in un parziale e momentaneo ristoro per il fabbisogno delle imprese) e quindi della distribuzione delle risorse pubbliche (per definizione scarse) tra impieghi alternativi.

1.3 Le ragioni del ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, oltre che dalla accennata carenza di liquidità, dipendono anche dalla difficoltà di gestire il ciclo passivo. La prima ragione è stata spesso enfatizzata rispetto alla seconda; potrebbe avere carattere congiunturale ma si deve considerare che negli ultimi quindici anni, a partite dal periodo che precede l'ingresso nella moneta unica, si è spesso agito, sotto la necessità del contenimento del deficit e del debito pubblico,

[95] Per Giorgio Macciotta, il fenomeno dei ritardi dei pagamenti dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche è legato all'accumulo dei residui di bilancio e delle giacenze sui conti di tesoreria e discende, oltre che dall'oggettiva vischiosità delle regole della contabilità pubblica, "dalle modalità con le quali tali regole sono state nel tempo utilizzate ai fini del controllo dei concreti flussi della spesa pubblica e di un raccordo tra decisioni politico-parlamentari e azioni politico-amministrative del Governo". L'ulteriore divaricazione tra stanziamenti di bilancio e autorizzazioni di spesa si è realizzata di fatto per il fallimento della legge finanziaria come strumento idoneo a garantire un percorso di contenimento della spesa pubblica attraverso l'attenta verifica degli stanziamenti di bilancio, messa in secondo piano dall'esame parlamentare di interventi micro settoriali. A seguito di ciò, "come ha recentemente osservato la Corte dei conti, la gestione politica delle decisioni di bilancio ha evitato un trasparente confronto sulla definizione di limiti d'impegno sostenibili nel tempo e ha preferito puntare al contenimento del disavanzo di bilancio attraverso la definizione dei saldi di cassa e il contingentamento dei prelevamenti dai conti di tesoreria. E' derivata da una simile scelta la conseguente anomala crescita dei residui di bilancio, persino in decisivi comparti di spesa corrente, cui si è accompagnata una non meno anomala crescita delle giacenze sui conti di tesoreria" G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione*. Rapporto elaborato per il Tavolo TAIIS - Sindacato dei lavoratori, presentato al convegno CNEL su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo", Roma, 2 dicembre 2010.

con restrizioni di bilancio e manovre di tesoreria che hanno condizionato in misura maggiore che nel passato le possibilità delle amministrazioni di rispettare il programma dei pagamenti. Le cause della carenza di liquidità dipendono: sul versante della spesa, dagli interventi sulla spesa pubblica centrale e dal ritardo con cui vengono effettuati i trasferimenti tra livelli di governo (da Stato a Regioni, da Stato a enti locali, da Regioni a enti locali); sul versante dell'entrata, dal ritardo relativo alle procedure di accertamento e riscossione (spesso effettuate dal centro e successivamente trasferite); dal sistema contabile dello Stato e degli enti territoriali (basato sul principio della competenza giuridica e della gestione dei residui); dai limiti posti all'indebitamento degli enti territoriali (ammesso, dal 2001, solo per le spese di investimento); dai vincoli del Patto di stabilità interno (che agisce sia sugli impegni che sui pagamenti); dall'obbligo del pareggio di bilancio, ormai divenuto vincolo stringente anche per il livello centrale; dalla rigidità delle spese correnti e dall'applicazione di tagli lineari per approssimare il pareggio.

La seconda ragione, e cioè la difficoltà di controllare il ciclo passivo, è invece di natura strutturale e presenta forti elementi di criticità. Ciò può dipendere: dalle problematiche che nascono quando si affiancano sistemi di contabilità finanziaria a sistemi di contabilità economica, sia nello Stato sia negli enti territoriali; dal mancato utilizzo in forma diffusa di processi di dematerializzazione e tracciatura; dalla difficoltà di gestire in forma integrata e dinamica programmazione dei fabbisogni, ordini, controlli delle forniture, fatturazione.

1.4 La risposta alla crisi di liquidità è stata caratterizzata dall'aumento dell'intermediazione, diffondendo fenomeni di cartolarizzazione del credito (fino alle restrizioni introdotte nel 2007). Tale prassi ha prodotto diversi effetti negativi: generalizzazione della cessione del credito (tipicamente attraverso l'acquisto pro-soluto), con modalità non continuative e finalità di mero recupero, anziché di gestione del processo, facendo venire meno il collegamento tra fornitore e pubblica amministrazione; produzione di rilevanti oneri per interessi a carico della pubblica amministrazione (inferiori rispetto a quelli previsti dalla normativa in vigore, ma

comunque molto rilevanti); induzione nelle amministrazioni di una prassi accomodante (si liquida solo in prossimità dell'operazione di smobilizzo dei crediti, anziché in funzione del processo produttivo); perfezionamento delle transazioni al di fuori del territorio nazionale (generalmente in Svizzera) per evitare il pagamento della tassa di registro.

La cattiva gestione del ciclo passivo può favorire l'instaurarsi di un rapporto diretto distorto tra fornitori (o cessionari) e enti pubblici per determinare la liquidazione di un certo credito piuttosto che di un altro. Ciò espone l'ente ad una forte pressione da cui possono scaturire favoritismi e comportamenti non corretti. Si producono inoltre errori e duplicazioni, non sempre individuabili.

1.5. D'altra parte l'intermediazione ha svolto anche un ruolo positivo per le imprese creditrici, come dimostrano i dati elaborati dall'Associazione Italiana per il Factoring (Assifact). Negli ultimi anni di crisi ed elevata tensione sulla liquidità, gli intermediari finanziari del settore factoring hanno assicurato continuità nell'operatività, cercando di mantenere costante il livello di credito nei confronti della propria clientela e sostenendo i cedenti nella gestione delle dilazioni e dei ritardi di pagamento. Tuttavia, vi è da evidenziare che anche gli intermediari esprimono crescenti difficoltà nel porre in essere operazioni aventi a oggetto i crediti vantati verso la pubblica amministrazione, che implicano elevati livelli di assorbimento di capitale e costi di raccolta della liquidità sempre più elevati.

1.6 Vi è poi da considerare che il ritardo nei pagamenti espone l'ente alle numerose iniziative di recupero da parte dei creditori, accrescendo il fenomeno del pignoramento. Il problema del contenzioso in parte è fisiologicamente legato alla verifica delle forniture e all'eventuale contestazione della qualità e quantità delle stesse (l'amministrazione quindi non paga fino alla verifica e, in caso di contenzioso, fino alla definizione giudiziale o extragiudiziale dello stesso: nelle indagini periodiche anche questo è considerato pagamento ritardato ma ha natura diversa e connaturata all'agire e ai rapporti commerciali tra imprese e amministrazioni) ed è stato all'origine di situazioni spiacevoli che recentemente hanno fatto molto scalpore

nell'opinione pubblica (si è giunti, nel caso dei crediti sanitari, anche al pignoramento della cassa regionale presso i tesorieri bancari, individuati come terzo debitore, con il blocco delle disponibilità necessarie per pagare gli stipendi in alcune ASL della Campania e conseguente intervento normativo per evitare ulteriori ritardi).

Un'inadeguata politica difensiva dell'ente nell'ambito della gestione del contenzioso sul credito fa sì che lo stesso soccomba sistematicamente davanti al giudice, trovandosi in difetto anche nei casi in cui ci sarebbero ragioni oggettive di contestazione (dopo la condanna del giudice si perde il legame con la sostanza del credito e resta solo il problema dell'esecuzione del pagamento). La situazione caotica (soprattutto nei crediti sanitari nelle regioni centro meridionali) ha favorito la proliferazione di studi legali specializzati nell'aggressione delle pubbliche amministrazioni (sono stati registrati anche fenomeni di impugnazione distinta per ogni singola fattura, per aumentare le spese legali, in contrasto con espliciti pronunciamenti della Corte di Cassazione). Su questa situazione s'innesta poi l'annoso problema dei tempi della giustizia che nel nostro paese sono eccessivamente lunghi e si riflettono sul problema dei ritardi nei pagamenti sia per la lungaggine dei processi (segnatamente di quello esecutivo) sia perché spinge i creditori a ricercare soluzioni stragiudiziali che inevitabilmente compromettono l'integrità del quantum da riscuotere, procurando un danno economico che le imprese tendono a incorporare nei prezzi offerti.

1.7 Il richiamo alla situazione delle strutture sanitarie è d'obbligo poiché da un lato esse rappresentano uno dei principali settori di spesa per la categoria di beni e servizi e dall'altro sono le strutture che denunciano i maggiori deficit e i maggiori ritardi nei pagamenti in tutte le indagini disponibili. Le cifre in gioco danno un'idea delle preoccupazioni legate al fenomeno dei ritardati pagamenti: si va da stime prudenti intorno ai 30-40 miliardi di euro fino ai 70 mld di euro, con riflessi evidenti anche per ciò che riguarda la classificazione di questo importo ai fini della definizione di debito pubblico da parte di Eurostat. Ovviamente, in nessun caso la

quota dei pagamenti da effettuare potrà essere azzerata in quanto ve ne sarà sempre un stock da eseguire in un ragionevole arco di tempo.

Per il quadriennio 2007-2010, ipotizzando un'evoluzione del fenomeno analoga a quella del precedente quadriennio (37 mld. nelle valutazioni della Corte dei conti al 31 dicembre 2006, riguardanti tutte le Regioni, sostanzialmente confermate dalla Confindustria), Macciotta stima che "la sola esposizione debitoria delle ASL e delle Aziende Ospedaliere supererebbe i 50 miliardi di euro. Se si valuta, per il complesso delle altre amministrazioni pubbliche, un'esposizione pari al 40 per cento di quella degli enti sanitari, si perviene a un valore di maggior debito della pubblica amministrazione non inferiore a 4 punti di PIL. L'emersione della dinamica annua avrebbe comportato un maggior disavanzo, in ciascun esercizio, nell'ordine di 0,4 punti di PIL". Per Macciotta, la crescita di questa tipologia di debito sommerso è stata favorita, nel tempo, anche dalla diversa classificazione di tale debito ai fini degli accordi di Maastricht: l'indebitamento commerciale, a differenza di quello finanziario, non rientrava nei parametri di valutazione del debito-paese rilevato ai fini del Patto di stabilità e crescita[96].

1.8 Il ritardo nei pagamenti può essere la spia di inefficienze amministrative ed eccessive rigidità delle procedure di spesa: questo aspetto coinvolge le riforme dell'amministrazione pubblica che si sono succedute negli ultimi vent'anni in Italia, chiama in causa il processo di modernizzazione e di informatizzazione delle strutture pubbliche (e il sistema dei controlli, in ultima istanza), sollecita riflessioni sugli esiti (oltre che sulle impostazioni) delle riforme della dirigenza pubblica degli ultimi anni, e in particolare di quella attuata con la legge n. 150/2009 che pone l'accento sul ciclo della performance dirigenziale e sulla sua misurazione sulla base

[96] G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni: quale dimensione e quale soluzione,* op. cit. Le statistiche sul debito pubblico elaborate in coerenza con le regole stabilite in ambito europea, infatti, non includono le passività delle amministrazioni pubbliche dovute alle dilazioni nel pagamento dei beni e servizi.

di specifici indicatori, che potrebbe, in questo segmento dei pagamenti, avere un riscontro significativo della sua validità ed applicabilità a casi concreti[97].

1.9 Norme sui ritardati pagamenti esistono (ad esempio, il d. lgs n. 231 del 2002) ma non hanno raggiunto lo scopo di risolvere, almeno parzialmente, il problema: vi è quindi da indagare la questione sotto questo profilo, che coinvolge non solo gli aspetti commerciali e i termini negoziali delle commesse pubbliche (problema che, nell'economia del lavoro, non sarà esaminato), ma anche la normativa europea che è contenuta in due direttive, l'ultima del Parlamento e del Consiglio europeo del 16 febbraio 2011, che sulla base della legge n. 180 dell'11 novembre 2011, ("Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese"), dovrà essere recepita in Italia con decreto legislativo da emanarsi entro dodici mesi dall'approvazione della legge stessa. Sull'anticipo del recepimento della Direttiva (da 24 a 12 mesi) si è espressa negativamente la Ragioneria Generale dello Stato la quale, in una nota consegnata alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati sottolinea i profili di onerità per la finanza pubblica[98].

1.10 Vi sono poi una serie di problemi che impattano la vita delle imprese (effetti negativi sui flussi di cassa, maggiori oneri finanziari, talvolta e in parte scaricati sui prezzi delle forniture con aggravio per i conti pubblici, riduzione o rinvio di

---

[97] Questo aspetto verrà indagato anche per quanto attiene la riforma della contabilità pubblica: nella legge n. 196 del 2009 ci sono diverse disposizioni che intervengono sulle procedure di spesa, sulla programmazione dei flussi di cassa, sul bilancio di cassa e in materia di responsabilità dirigenziale connesse alla riforma della gestione della liquidità del Tesoro presso la Banca d'Italia (conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria). In particolare, su quest'ultimo profilo verrà sottolineato il "circuito virtuoso" che potrebbe determinarsi tra la fase di impostazione del bilancio, il bilancio e la programmazione dei flussi di cassa, che impone al dirigente di stabilire e comunicare i tempi di erogazione della spesa pubblica programmata in ciascun mese (il rispetto di queste date sarà determinante per l'esito della riforma del conto del Tesoro, sollecitata dalla Banca Centrale Europea), la responsabilità del dirigente preposto, valutata sulla base di specifici indicatori finanziari che potrebbero entrare tra quelli già stabiliti, nell'ambito della riforma approvata con la legge n. 59 del 2010, dalla CIVIT (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche)*; in questo modo, con i controlli gestionali e la verifica della performance del dirigente, si chiuderebbe il percorso che parte dalla fornitura del bene o servizio pubblico fino alla procedura di spesa e infine al pagamento

[98] Nella stessa nota la RGS rileva che l'introduzione dei termini previsti dalle norme UE darebbe luogo al conseguente addebito di interessi moratori a carico dell'Erario, con grave pregiudizio per gli equilibri di finanza pubblica, ritenendo pertanto necessario rinviare il recepimento della Direttiva, con facoltà di escludere dall'applicazione della stessa i contratti stipulati anteriormente alla data del recepimento.

investimenti, ritardi a cascata nel pagamento dei fornitori, maggiore ricorso al credito bancario o alla cessione del credito, spese di contenzioso, stati d'insolvenza e in qualche caso fallimenti), al funzionamento del mercato (sia dei beni e servizi, sia del credito o dei servizi accessori allo stesso) e alla concorrenzialità tra le imprese (distorta per effetto degli elementi finora posti in evidenza e per le ripercussioni negative negli scambi intracomunitari, connessi al rischio di maggiori ritardi nei pagamenti), per il fatto che le grandi imprese "reggono" di più le condizioni imposte dalle pubbliche amministrazioni, per il diverso ritmo temporale di incasso delle forniture tra settori merceologici, tra diverse strutture pubbliche (i ritardi maggiori riguardano le ASL) e territoriali (si riproduce la tradizionale tripartizione tra Nord, Centro e Sud, con quest'ultimo fanalino di coda di tutte le indagini sui ritardati pagamenti e situazioni a macchia di leopardo all'interno delle aree geografiche dove alcune Regioni hanno attuato efficaci iniziative volte ad accelerare la situazione dei pagamenti) e tra diverse tipologie di imprese (le piccole e medie imprese rischiano più facilmente di trovarsi in una situazione di precario equilibrio economico-finanziario rispetto a quelle grandi o multinazionali, che hanno maggiori e diversificati flussi di cassa ed accedono più agevolmente al credito bancario o ad altre forme di finanziamento[99]; inoltre tendono a scaricare sulle forniture delle PMI i ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni).

1.11 Nel lavoro si richiama l'attenzione anche sull'incidenza non irrilevante delle tecnologie informatiche nella riduzione dei tempi delle procedure amministrative e nei pagamenti, accennando alle riforme attuate e a quelle in corso che hanno riguardato il sistema dei pagamenti pubblici e in particolare la componente che fa capo alle amministrazioni centrali gestite dalla Banca d'Italia nella qualità di Tesoriere dello Stato: l'informatizzazione dei pagamenti dello Stato, prossima ad

[99] Sulla sostenibilità dei ritardi da parte delle imprese incide infatti la possibilità di accesso ai finanziamenti, la politica monetaria europea, più espansiva o più restrittiva a seconda delle condizioni del ciclo economico, del fabbisogno di liquidità del sistema, del tasso di inflazione atteso e della politica dei tassi perseguita dalla Banca Centrale Europea, la posizione di liquidità di ciascuna impresa, la disponibilità di risorse finanziarie da parte delle banche.

essere completata, non ha coinvolto del tutto la componente interna alle amministrazioni che dispongono la spesa ed è su questa che occorrerà intervenire per semplificare e modernizzare ulteriormente la procedura. Sotto tale aspetto sono valutate le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo n. 235 del 30 dicembre 2010), che consentono di puntare con decisione sulla completa dematerializzazione e informatizzazione della procedura di spesa; si accenna all'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica per le pubbliche amministrazioni e alle possibilità offerte dall'utilizzo di pagamenti *on line* e di nuovi strumenti di pagamento (come, ad esempio, la Carta Acquisti per la Pubblica Amministrazione - CAPA).

1.12 Sono molte e diversificate le proposte volte ad ottenere una riduzione a livello fisiologico dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione: queste vanno dall'adeguata programmazione dei flussi di cassa, ad un piano di smaltimento dei residui per singola amministrazione dopo aver realizzato una operazione di trasparenza attraverso la ricognizione del debito esistente certo, liquido ed esigibile, dall'allentamento del Patto di stabilità (almeno per gli enti virtuosi)[100], ad accordi con i fornitori per il pagamento programmato degli arretrati. Le azioni più rapide da intraprendere riguardano peraltro sia il ripianamento di situazioni particolarmente complesse (il caso dei ritardi nella sanità e in alcune Regioni), che dipendono essenzialmente dalle politiche di contenimento della spesa e del deficit e dai Piani di rientro concordati tra Stato e Regioni, sia la necessità di intraprendere una decisa riforma sul piano normativo e organizzativo: si va dal rapido recepimento della Direttiva europea, alla semplificazione delle procedure amministrative e di spesa, all'introduzione della fatturazione elettronica, alla

[100] Il Patto di stabilità interno nel corso degli anni ha indotto le regioni e gli enti locali a limitare il più possibile l'erogazione dei pagamenti, determinando l'accumularsi nel tempo di risorse immobilizzate. Peraltro, proprio la consapevolezza dell'esistenza di tali risorse ha rappresentato per gli amministratori uno stimolo a programmare interventi di spesa, contando sulla speranza che prima o poi venisse loro consentito l'utilizzo di risorse di cui disponevano. Ciò ha prodotto strutturalmente una spinta alla divaricazione tra gli impegni assunti e i pagamenti erogati.

maggiore responsabilizzazione della dirigenza, da valutare sulla base di indicatori di performance e prevedendo efficaci sanzioni.

2. Le principali indagini sui ritardi di pagamento

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti è una pratica molto diffusa e sta assumendo un rilievo crescente non solo in Italia ma anche negli altri paesi dell'Unione europea; in questi ultimi, con qualche eccezione, i tempi di pagamento erano considerati accettabili e non preoccupanti: su tutti ha inciso, a partire dal 2007, la più grave crisi finanziaria mondiale dopo il crollo del 1929 e la conseguente crisi economica intersecatasi con la questione dei "debiti sovrani" e cioè l'aumento degli squilibri nei conti pubblici per effetto sia dei salvataggi bancari sia della recessione economica e il conseguente aumento del debito pubblico in tutti i paesi coinvolti nella crisi, con una diversa incidenza su quelli nei quali il debito aveva già raggiunto, prima della crisi, livelli prossimi alla non sostenibilità.

I ritardi nei pagamenti comportano costi per l'intero sistema economico ma incidono di più sulle piccole e medie imprese che sono più esposte alla variazione dei flussi di cassa e ai maggiori costi da sostenere per il recupero dei crediti; considerata la struttura del sistema imprenditoriale italiana incentrato sulle PMI, è evidente che per questo aspetto la situazione italiana differisce da quella degli altri paesi europei. Più in generale, l'Europa si è mossa in più di un'occasione, con iniziative che riconoscono il ruolo fondamentale delle PMI per l'economia dell'unione europea[101].

[101] L'iniziativa intitolata "*Small Business Act*" (SBA) per l'Europa mira a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee. Le politiche comunitarie e nazionali devono tenere maggiormente conto del contributo delle PMI alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Lo SBA si basa su dieci principi destinati a guidare la formulazione delle politiche comunitarie e nazionali, nonché su misure pratiche per la loro attuazione. Tra questi principi assume rilievo l'adattamento delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI e l'eliminazione degli ostacoli amministrativi: si dispone che gli Stati membri devono ricorrere quanto più possibile a procedure semplificate, all'*e-government* e a soluzioni di sportello unico e devono impegnarsi ad accelerare le procedure necessarie a fondare un'impresa e ad avviare le attività commerciali. In questo contesto favorevole alle PMI, lo SBA prevede una serie di nuove

Un fenomeno, quindi, europeo se è vero che nell'unione i pagamenti in ritardo ammontano a quasi 2 mld. di euro in un anno; solo il 5% delle società in Europa e appena l'1,3% delle PMI afferma di non essere colpita dal fenomeno. I ritardi nella UE sono mediamente di 63 giorni mentre per l'Italia si arriva a 186 giorni[102].

Il problema risulta più accentuato se si considerano anche i tempi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche nel confronto europeo. Secondo Assobiomedica, si va dai 30 giorni di Germania e Svizzera ai 45-60 di Regno Unito e Francia, per arrivare ai 278 dell'Italia, che precede solo la Spagna (300 giorni) e la Grecia (500 giorni)[103].

Molte ricerche effettuate periodicamente da associazioni di categoria analizzano il tema dei ritardi di pagamento. Dalle analisi, pur considerando che i dati differiscono tra le diverse indagini per le caratteristiche dei soggetti intervistati, per i tempi di rilevazione e per una maggiore o minore accuratezza nella rilevazione ed elaborazione dei dati, emergono tuttavia indicazioni sostanzialmente convergenti: a) nelle graduatorie europee l'Italia si colloca tra i "cattivi pagatori"; b) il ritardo più marcato si registra nei confronti della pubblica amministrazione; c) il settore più rilevante (e in cui il ritardo è maggiore) è quello sanitario; d) vi è una forte disparità tra le Regioni italiane, con situazioni vicine alla media europea (Friuli, Trentino, Lombardia, Valle D'Aosta, Marche, Basilicata) ed altre molto distanziate (Campania, Molise e Calabria).

2.1 Tavolo Interassociativo delle Imprese dei servizi (Taiis)

Secondo l'indagine del Taiis, a fronte di una media europea di 68 giorni di ritardo, in Italia le pubbliche amministrazioni saldano i loro debiti con un ritardo medio di 138

---

proposte legislative per rispondere alle esigenze delle PMI; tali proposte riguardano, tra l'altro, la semplificazione e l'armonizzazione delle norme di fatturazione, nonché la riduzione dei ritardi di pagamento. In Italia, iniziative in tal senso sono contenute nella legge n. 180/2011, che ha introdotto lo "statuto delle imprese".

[102] Fonte: *European Payment Index*, Intrum Justitia, 2011.

[103] Assobiomedica, *La posizione associativa in materia di ritardati pagamenti*, marzo 2011.

giorni (una situazione peggiore si rileva solo in Portogallo). Ma se si considera il settore sanitario, la situazione italiana è ancora più squilibrata, con un ritardo medio di 247 giorni: "in una Regione si sfiorano i 700 giorni; in due si superano abbondantemente i 600 giorni; in altre due i 400; in tre Regioni del Nord si attestano comunque tra i 250 ed i 300 giorni; in nessuna Regione si riesce a rientrare entro i 30 giorni previsti dalle norme europee. Per quanto riguarda gli enti locali, la situazione è più a macchia di leopardo ma con ritardi sempre assai significativi: nel Centro-Sud, in particolare, i ritardi oscillano tra i 6 e i 12 mesi, con punte anche di 2 anni in Sicilia"[104] . Dal punto di vista quantitativo, i crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione ammontano, nel 2010 a circa 70 miliardi di euro (quasi il 4% del PIL). Nello specifico è la sanità pubblica a detenere il primato con 58,2 miliardi di euro[105]

2.2 Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Commercialisti

Da uno studio commissionato dall'Ordine dei Commercialisti[106]emerge che, nel 2010, i tempi medi di ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni italiane sono stati di 86 giorni (per alcuni settori le tempistiche medie di ritardo oscillano tra 6 mesi ed 1 anno). Il dato medio europeo è di 27 giorni, quindi il rapporto di sfavore delle imprese italiane è di 3 a 1. Il trend appare fortemente negativo: si è passati infatti da 40 giorni del 2008 a 52 giorni del 2009, per arrivare a 86 nel 2010. Mentre a livello europeo, secondo questa indagine, i tempi medi sono rimasti sostanzialmente stabili: 26 giorni nel 2008, 24 nel 2009, 27 nel 2010.

Lo studio sottolinea che il ritardo dei pagamenti della PA fa mancare liquidità nelle casse delle imprese che ritardano a loro volta i pagamenti ai fornitori e sono impossibilitate a effettuare investimenti senza ricorrere a forme di finanziamento; in

---

104 F. Tumino, *Pa, imprese e ritardo dei pagamenti: verso una soluzione europea?,* in Facility management Italia, n. 9/2010.

105 Taiis, *Riferimenti normativi della disciplina dei pagamenti nei contratti pubblici di forniture e servizi*, 2010

106 *I ritardi dei pagamenti della PA: una stima del fenomeno e dei suoi effetti sul sistema economico italiano*, realizzato da I-Com, Istituto per la competitività, maggio 2011.

questo modo si trasferisce alle imprese il problema di liquidità del settore pubblico. Applicando il tasso di interesse medio sui prestiti bancari a breve al debito medio della PA, calcolato sulla base del ritardo medio espresso in giorni per il totale delle spese per *public procurement*, l'indagine stima un extracosto per le imprese pari 1,9 miliardi di euro, di cui 1,6[107]rappresentano il costo per la collettività, tenuto conto che il costo di finanziamento della PA (considerando i BOT a tre mesi) è inferiore a quello per le imprese che ricorrono al credito bancario e senza tener conto degli effetti di razionamento del credito che si sono accentuati dall'inizio dell'attuale crisi economica e finanziaria. Lo studio conclude che "il fenomeno dei ritardi di pagamento ha ormai raggiunto e superato livelli di guardia, con effetti non più soltanto micro e redistributivi ma anche macro e allocativi"[108].

2.3 Associazione Nazionale Imprese elettrotecniche ed elettroniche (ANIE)

L'indagine campionaria dell'ANIE[109] si riferisce al numero medio di giorni extracontrattuali di ritardo nei pagamenti per tipologia di attore. Emergono dalle risposte delle imprese maggiori difficoltà nell'interazione con i clienti pubblici (in media oltre 150 giorni di ritardo nei pagamenti). L'analogo dato per i clienti privati è vicino ai 45 giorni medi. Più in dettaglio è la PA locale a mostrare una maggiore propensione alla dilazione dei pagamenti. Fra i Grandi Committenti sono in particolare gli operatori nel settore dei trasporti a evidenziare ritardi nei pagamenti più accentuati (pari a circa 60 giorni).

Nella stragrande maggioranza dei casi (l'88%) non viene riconosciuto alle imprese alcun pagamento di interessi sul ritardo accumulato. Il fenomeno è comune ad altri paesi (nei quali peraltro le imprese aderenti all'ANIE hanno incontrato minori

[107] Ove la tempistica dei pagamenti fosse allineata alla media europea, questo costo si ridurrebbe a 500 milioni di euro.

[108] *I ritardi dei pagamenti della PA: una stima del fenomeno e dei suoi effetti sul sistema economico italiano* cit.

[109] *I ritardi nei pagamenti per le imprese ANIE. I risultati dell'indagine rapida*, anno 2010.

difficoltà ad ottenere i pagamenti nei tempi previsti), anche se si registra in Italia un primato negativo. Le conseguenze del ritardo nei pagamenti sono di tre tipi: dilazione dei pagamenti ai fornitori, maggiore intermediazione del sistema bancario, contrazione degli investimenti.

2.4 Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)

Per monitorare il fenomeno del ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione l'ANCE ha recentemente ripetuto l'indagine presso i propri associati. Emerge un quadro di progressivo peggioramento e di allungamento dei tempi di pagamento della PA (l'82 per cento delle imprese di costruzione subisce ritardi in questi pagamenti). Il ritardo medio segnalato dalle imprese di costruzioni è di 114 giorni, cioè più di 4 mesi oltre i termini previsti (2,5 mesi). Il 66 per cento delle imprese denuncia un ritardo medio superiore a due mesi, mente il 28 per cento subisce un ritardo superiore ai 4 mesi. Tra le cause denunciate come determinanti del ritardo vengono segnalate, in ordine decrescente: il vincolo del Patto di stabilità interno per gli enti locali (71 per cento delle imprese), la mancanza di fondi disponibili (51 per cento), i tempi lunghi per l'emissione del certificato di pagamento (51 per cento), il trasferimento di fondi da altre amministrazioni (48 per cento), i tempi lunghi per l'emissione del certificato di pagamento da parte delle strutture appaltanti (47 per cento). Le imprese, per fronteggiare questa situazione, dilazionano i tempi di pagamento ai fornitori, richiedono scoperti in banca o finanziamenti a breve o cessioni pro-soluto (con oneri oscillanti tra il 5 e il 7 per cento del capitale). Il 4 per cento delle imprese ha utilizzato la possibilità di compensare i crediti con le somme iscritte a ruolo, facoltà concessa a partire dal mese di marzo 2011.

2.5 Intrum Justitia

Questa società è l'unica multinazionale quotata in borsa leader nel settore dei servizi di *Credit Management*[110]; effettua un'indagine annuale in 25 paesi sulle abitudini di pagamento distinguendo tra privati, aziende e pubblica amministrazione.

Dall'indagine relativa al 2011 risulta che i principali indicatori di rischio sono in aumento: l'indice di rischio complessivo (formato dai termini contrattuali, dai tempi di ritardo e dalla perdita del credito) è passato da 149 del 2007 a 156 del 2011 (registrando incrementi negli anni intermedi); il ritardo medio è passato dai 16 giorni del 2007 ai 21 giorni del 2011; la perdita di crediti sulla percentuale del fatturato è cresciuta, nel medesimo arco temporale, da 1,9 a 2,7 per cento.

L'indagine fornisce una graduatoria sui rischi di pagamento (da <100 rischio nullo a > 170 rischio massimo). In questo quadro l'Italia è collocata nella fascia tra 160 e 169, corrispondente a un rischio molto alto. Una situazione peggiore dell'Italia sulla base di questo indice si ritrova solo nella Repubblica Ceca, a Cipro, in Portogallo e in Grecia. Se si considerano i tempi di pagamento l'Italia registra la posizione peggiore: 121 giorni, considerando i termini medi contrattuali (70 giorni) e i tempi medi di ritardato pagamento (61). La posizione migliore spetta alla Finlandia (23 giorni). La media europea è pari a 52 giorni.

Il settore pubblico rimane il peggiore pagatore in Europa (nel 2011, 65 giorni medi), rispetto ai privati (40 giorni) e alle aziende (56 giorni). L'Italia mostra due primati negativi nel periodo medio di pagamento: nel settore privato (79 giorni rispetto ai 40 della media europea e ai 17 della Finlandia) e nella Pubblica Amministrazione (180 giorni rispetto ai 65 della media europea e ai 24 della Finlandia e dell'Estonia). Nel settore delle imprese solo la Grecia ha una performance peggiore dell'Italia (con 110 giorni rispetto a 103). Ma anche in questo caso la media europea è molto più bassa (56 giorni) e il migliore risultato, registrato dalla Norvegia, si attesta sui 32 giorni. Rispetto alla perdita su crediti l'Italia si colloca in una posizione mediana, con il 2,6

[110] Il gruppo ha sede a Stoccolma (fondato nel 1923 ha filiali in 22 paesi e 1300 dipendenti). In Italia opera dal 1986 con 286 persone.

per cento del fatturato (rispetto ai due estremi dell'1,8 per cento della Svizzera e del 4,9 per cento della Grecia). La perdita sui crediti registra però un peggioramento, dall'1,3 per cento del 2007 al 2,6 per cento del 2011 e ha raggiunto un valore di circa 41 miliardi di euro. Tutto questo ha portato a una crescita dell'indice di rischio (da 157 del 2007 a 164 nel 2011).

Se si confrontano i ritardi di pagamento in Italia (che passa dai 24 giorni del 2007 ai 53 del 2011) e nei principali paesi europei (Francia, Germania, Spagna e Regno Unito), si nota un aumento del divario medio (dai 9 giorni del 2007 si passa ai 31 del 2011). Va inoltre sottolineato che nel periodo considerato la Germania migliora le proprie prestazioni, passando da 16 a 10 giorni, mentre la Spagna peggiora sensibilmente (da 15 a 39 giorni). Più omogeneo il confronto rispetto alla percentuale di perdita su crediti, cresciuta in Italia al 2,6 per cento del fatturato nel 2011 rispetto all'1,3 del 2007. Nel 2011 il dato della Spagna è analogo (2,7), quello della Francia e della Germania migliore (rispettivamente 2,0 e 2,4), peggiore quello del Regno Unito (3,2).

Rispetto alle principali economie europee si trova nella stessa classe di indice di rischio dell'Italia (164), la Spagna (168) e il Regno Unito (160), che indica una forte necessità di agire per la soluzione del problema. In classi inferiori la Francia (148) e la Germania (152).

2.6 Associazione nazionale per le tecnologie biomediche e diagnostiche (Assobiomedica)

Secondo l'indagine condotta periodicamente da Assobiomedica[111], il trend di pagamento medio delle aziende sanitarie mostra un livello elevato di ritardi, più marcato nella prima metà dell'anno (dai 280 giorni di gennaio ai 297 di maggio), che diminuiscono lievemente nella seconda metà (dai 273 di giugno ai 259 di dicembre).

[111] *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche: dati 2010 e anni precedenti*. Centro Studi Assobiomedica, marzo 2011. Si veda anche E. Pintus, *Il* procurement *nelle aziende sanitarie pubbliche*, Ricerca Astrid su *Public Procurement e modelli Consip*, 2010.

I valori mensili, relativi al 2009, si confermano nel 2010, mostrando un allineamento. Se si effettua una comparazione di lungo periodo, tra il 1991 e il 2010, si nota che fra i tempi minimi medi e i tempi massimi medi vi è un delta decisamente basso, considerato sia l'ampio arco temporale osservato che le variazioni interne di comportamento degli attori. Il dato più interessante è quello disaggregato a livello regionale, che mostra grandissima variabilità. Se si considerano i valori medi del 2010, si registrano, rispetto al dato nazionale di 280 giorni, valori significativamente più bassi (Friuli 86, Trentino 95, Lombardia 116, Valle D'Aosta 126, Marche 130, Basilicata 144, Umbria 154, Liguria 169), valori intorno alla media (Abruzzo 196, Toscana 228, Piemonte 240, Sicilia 243, Veneto 251, Emilia Romagna 272), e valori significativamente più alti (Sardegna 308, Puglia 350, Lazio 398, Campania 662, Molise 756, Calabria 789).

2.7 Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici (CSIT)

Secondo l'indagine effettuata periodicamente da Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici sulla durata media dei crediti commerciali condotta su un *panel* di circa 27mila imprese della banca dati AIDA (gestita da Bureau Van Dijk) che considera i bilanci 2010 delle imprese italiane depositati presso le Camere di Commercio, la stime per quanto riguarda l'ammontare complessivo dei crediti verso la PA è di 4,7 miliardi di euro, in lieve riduzione rispetto al 2009 (4,9 miliardi), ritornando ai valori del 2008, comunque del 20 per cento superiori al 2007. Per i tempi di pagamento le stime confermano i 234 giorni medi di ritardo complessivi (+17 per cento sul 2007).

Per quanto riguarda il settore del *factoring*. secondo un'indagine svolta dall'Associazione Italiana per il Factoring Assifact, già alcuni anni fa su un portafoglio delle società di factoring pari a oltre 10 miliardi di euro di crediti in essere (*outstanding)* vantati verso la pubblica amministrazione, la situazione dei ritardi di pagamento si presentava piuttosto grave e, in base a rilevazioni più recenti, appare ulteriormente deteriorata. Sulla base dell'indagine, il 65,67 per cento

dei crediti totali in essere risulta scaduto, e di questi il 65 per cento (cioè circa il 42,7 per cento del monte crediti totale) è scaduto da oltre 180 giorni. Risultati analoghi si ottengono esaminando specifici settori o categorie di debitori.

Si segnalano, a titolo d'esempio, il caso degli "Enti di previdenza e assistenza sociale", che si caratterizza per una percentuale di crediti scaduti superiore all'80 per cento, nonostante una rilevanza del tutto marginale sul monte crediti totale, e delle "Imprese pubbliche" che, pur avendo la percentuale minore di scaduti totali e di scaduti oltre 180 giorni, presenta la percentuale maggiore di crediti in sofferenza. Per gli "Altri enti produttori di servizi sanitari" lo scaduto rappresenta l'82,32 per cento del totale.

Sotto il profilo della durata media[112] dei crediti in essere verso la pubblica amministrazione, in relazione alla quale si osservano la durata originaria, la durata effettiva e la durata prevista, l'analisi evidenzia come la durata media risulti crescente tra durata originaria, effettiva e prevista. La durata originaria media è di 308 giorni, la durata effettiva media è di 334 giorni e la durata prevista media è di 450 giorni. In particolare, tra la durata effettiva (che rappresenta i giorni che intercorrono tra la data di emissione della fattura e la data di *maturity* concordata con il cedente) e la durata media prevista (ovvero i giorni tra la data di emissione della fattura e la data in cui si prevede di incassare il credito) emerge un *gap* temporale significativo.

3. L'andamento dei crediti commerciali

Nell'indagine della Banca d'Italia sull'andamento dei crediti commerciali si rileva che, se il credito commerciale verso la clientela italiana tra il 2009 e il 2010 è passato dal 22,4 al 21,6 del fatturato totale, nello stesso periodo la quota dei crediti verso le

[112] L'analisi sulla durata media è riferita ai seguenti fenomeni: a) la durata media originaria dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data di scadenza della fattura; b) la durata media effettiva dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data di *maturity* concordata con il cedente; c) la durata media prevista dei crediti, intesa come arco temporale dalla data di emissione fattura alla data prevista d'incasso da parte della società di *factoring*.

amministrazioni pubbliche è rimasta stabile sia per le imprese industriali sia per quelle dei servizi, anche se la quota è strutturalmente più elevata nel terziario che realizza una quota di fatturato nei confronti delle amministrazioni pubbliche superiore di oltre un terzo rispetto a quello industriale. In un contesto che vede crescere lievemente (da 101 a 105) i tempi medi di pagamento riferiti al complesso dei crediti italiani (per effetto dell'aumento della quota di crediti commerciali[113] regolata oltre la scadenza), nello stesso periodo crescono anche i tempi medi di pagamento delle amministrazioni pubbliche (da 236 a 240); si va dai 216 giorni delle regioni del centro ai 295 del Sud e delle Isole.

A fronte di una durata contrattuale media dei tempi di 108 giorni per tutte le regioni, la quota riscossa in ritardo riguarda in media circa il 69 per cento dei crediti delle imprese industriali e dei servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Nel Mezzogiorno il divario si accresce poiché i tempi medi di pagamento delle amministrazioni pubbliche sono di oltre il 20 per cento superiori alla media nazionale (del 13 per cento se riferiti al solo settore privato). I tempi di pagamento del settore privato sono meno della metà (96 giorni) di quelli delle amministrazioni pubbliche. Dall'indagine emerge anche una maggiore "puntualità" delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese industriali rispetto a quelle dei servizi (214 giorni di ritardo contro 262). Nella Relazione della Banca d'Italia per il 2010, sulla base delle risposte fornite nell'ambito dell'indagine sulle imprese industriali e dei servizi privati non finanziari con almeno 20 addetti (Invind), si stima che l'indebitamento complessivo delle amministrazioni pubbliche sia rimasto sostanzialmente invariato sull'elevato livello del 2009 (oltre il 4 per cento del PIL)[114].

[113] Per il 2010 i crediti commerciali hanno rappresentato quasi un quinto del fatturato (22 per cento per le imprese industriali, 171 per quelle dei servizi).

[114] Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2010, maggio 2011. La stima, come riportato nella Relazione (pag. 156), è stata ottenuta applicando il rapporto dei crediti commerciali e fatturato verso le amministrazioni pubbliche, valutato sul campione dell'indagine Invind al fatturato complessivo delle imprese verso le amministrazioni pubbliche (approssimato dalla somma di consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e spesa per investimenti)

Su questo fenomeno si sono innestate iniziative di mercato volte a sbloccare con modalità diverse la massa di crediti delle imprese nei confronti della pubblica amministrazione. La cessione del credito a banche o intermediari finanziari autorizzati[115], prevista anche in specifiche norme di legge, ha rappresentato una possibilità per le imprese di recuperare i propri crediti. Alla base di questo meccanismo vi è la ricognizione dei debiti dell'amministrazione verso i fornitori di beni e servizi, che devono essere certi, liquidi ed esigibili per essere certificati e quindi ceduti. Il decreto legge 29 gennaio 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 nonché il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133 hanno previsto questa possibilità**.**

4. Le iniziative in campo europeo

L'incidenza sul sistema economico dei ritardi nei pagamenti ha indotto l'UE ad intervenire in più di una occasione per tentare di arginare un fenomeno che, in situazioni economiche avverse, può avere un effetto moltiplicatore sui bilanci delle imprese, determinandone in molti casi difficoltà finanziarie fino all'uscita dal mercato nel caso di concomitanza con altri fattori che pure agiscono nella crisi (deficit di liquidità, stretta creditizia, calo del fatturato).

La Commissione Europea, nel porre in evidenza che i termini di pagamento variano da paese a paese e che per alcuni Stati questi differiscono notevolmente dalla media

[115] Il *factoring*, cioè la cessione dei crediti commerciali da parte di un impresa ad un intermediario finanziario specializzato o a una banca, è diventato uno strumento sempre più importante per il sostegno delle imprese che necessitano di liquidità, complementare al credito bancario, che consente fra le altre cose di migliorare i ratios di bilancio; gli intermediari o le banche forniscono un servizio di gestione dei crediti (amministrazione, contabilizzazione, incasso, solleciti, gestione delle sofferenze ecc.) che può essere accompagnato, in relazione alle esigenze del cliente e alle caratteristiche del debitore ceduto, da una componente di garanzia che consente di contenere il rischio di insolvenze del debitore (con la cessione pro-soluto) e da una componente finanziaria che si concretizza nella possibilità di smobilizzare una parte del credito attraverso l'anticipazione del corrispettivo della cessione. Secondo l'Associazione di categoria degli intermediari finanziari operanti nel settore factoring (Assifact), il portafoglio di crediti vantato verso la PPAA in essere al 31 dicembre 2010 e ceduto agli operatori del settore f*actoring* ammonta approssimativamente a oltre 10 miliardi di euro. Su questa massa di crediti incidono anche i ritardi di pagamento della PA. Il fenomeno è molto cresciuto negli ultimi anni anche per effetto di tali ritardi e forse occorrerebbe fare una riflessione sulla sua regolamentazione.

UE, ha rilevato che questa situazione, oltre ad imporre pesanti oneri finanziari e amministrativi alle imprese, costituisce un ostacolo al buon funzionamento del mercato interno, limitando anche le transazioni commerciali tra gli Stati membri in contrasto con i principi del Trattato. Ha inoltre un impatto significativo sulla concorrenza[116] e può dissuadere le imprese dalla partecipazione alle gare d'appalto.

La **prima Direttiva** comunitaria in materia (n. 2000/35/CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, preceduta da altre iniziative delle istituzioni comunitarie fin dall'inizio degli anni novanta[117], è stata recepita in Italia con il d. lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002[118]. La Direttiva si prefigge l'obiettivo di equiparare la

[116] "Un ingiustificato trattamento differenziato da parte della pubblica amministrazione riguardo ai tempi complessivi di pagamento può creare un effetto discorsivo della concorrenza in funzione dei vantaggi e degli svantaggi che tale comportamento arreca ai fornitori, fino a configurare l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche come forma impropria di aiuti di Stato". I ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni possono inoltre distorcere l'allocazione delle risorse tra i diversi settori economici, per le penalizzazioni che si creano in quei settori produttivi, come ad esempio, quello sanitario, i quali sono più diffusamente caratterizzati di altri da rapporti con l'acquirente pubblico". R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli, *Gli effetti dei ritardi di pagamento sulla concorrenza negli appalti pubblici*, in Concorrenza, bene pubblico, Confindustria, 2006.

[117] Commissione Europea, *Raccomandazione del 12 maggio 1995 sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali* (95/198/CE). Comunicazione 97/C 216/07, *Relazione sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*.

[118] Un limite importante della legge è costituito dalla sua non diretta applicabilità alla materia dei lavori pubblici. In tal senso si è espressa l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la quale ha affermato che "il suo ambito è limitato ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per le transazioni commerciali fra imprese e fra imprese e pubblica amministrazione, laddove per transazioni commerciali si intendono i contratti che comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro pagamento di un prezzo" (Determinazione n. 5 del 27 marzo 2002). Questo aspetto è molto rilevante nel settore sanitario, dove si concentrano i maggiori ritardi. Secondo controverse interpretazioni (la giurisprudenza sul punto è oscillante) si possono individuare due posizioni: la prima, restrittiva, circoscrive il campo di azione della normativa ai soli fornitori di beni e servizi; la seconda, estensiva, tende ad ampliare il raggio di azione delle disposizioni includendo anche le strutture private convenzionate con i sistemi sanitari regionali (cliniche, ospedali classificati, farmacie, laboratori). E' evidente l'impatto potenziale dell'interpretazione estensiva, in particolare se si considera che, nei rapporti di natura convenzionale, si può determinare un elevato grado di indeterminatezza sulla quantità delle prestazioni erogabili per conto del sistema sanitario. In questo caso, esemplificabile dalle prestazioni extra-tetto, si determinano oneri non considerati nei bilanci di previsione delle aziende sanitarie, dei veri e propri disavanzi sommersi che emergeranno solo ex-post, in seguito alla emissione delle corrispondenti fatturazioni. Il fenomeno viene in genere registrato con un *lag* temporale molto consistente, perché le aziende sanitarie non certificano le prestazioni fornite extra-tetto e i creditori ricorrono in sede civile per ottenerne il pagamento. Per prassi consolidata nei bilanci delle aziende sanitarie non viene effettuato alcun accantonamento per fronteggiare eventuali soccombenze in sede giurisdizionale. L'incertezza della normativa (tetti posti tardivamente dalla Regione, incertezza sulla loro efficacia soprattutto per le strutture equiparate) e l'imperizia con cui le aziende sanitarie e la Regione resistono ai ricorsi determina con grande frequenza la condanna della struttura sanitaria. A questo punto l'onere della

pubblica amministrazione all'impresa privata quanto alle conseguenze del ritardo nell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie che costituiscono il corrispettivo di contratti di fornitura di beni o servizi, in un quadro di rafforzamento della responsabilità del debitore: se il termine di pagamento non è stabilito da un contratto, gli interessi di mora decorrono automaticamente, senza necessità di costituzione in mora, allo scadere dei 30 giorni dalla data di ricezione della fattura o della richiesta di pagamento. Gli interessi dovuti all'impresa sono calcolati al tasso di riferimento della BCE, applicato sulla più recente operazione di rifinanziamento principale, aumentato di 7 punti percentuali, salvo patto contrario. E' inoltre prevista l'invalidità di accordi sulla data di pagamento o sulle conseguenze del ritardo, qualora questi risultino gravemente iniqui nei confronti del creditore[119]

---

prestazione non prevista originariamente è appesantito dagli ingenti interessi maturati, difficili da negoziare per l'intervenuta pronuncia del giudice. Crediti legati a sentenze passate in giudicato, ceduti a finanziarie che non hanno interesse immediato a riscuotere per lucrare interessi ormai garantiti, Aziende sanitarie che rifiutano di certificare debiti originariamente non previsti in bilancio, Regioni che cercano di rinviare per evitare di fallire gli obiettivi predefiniti: tutti elementi che concorrono ad accumulare disavanzi sommersi che periodicamente si abbattono sulla finanza delle Regioni già in difficoltà.

[119] Nel luglio 2010, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha fornito alcune indicazioni operative sull'applicazione della direttiva che confermano l'intento della stessa di riequilibrare la posizione di disuguaglianza tra le parti. L'Autorità, basandosi su alcune sentenze del Consiglio di Stato e richiamando la vigente disciplina civilistica in materia di contratti, ha stabilito che le stazioni appaltanti devono attenersi, nella fissazione delle condizioni di gara e nella stesura dei documenti contrattuali, alle prescrizioni del d.lgs. n. 231/2002 con riferimento ai termini di pagamento alla decorrenza degli interessi di mora e al saggio applicabile in caso di ritardo. Inoltre, le stazioni non possono subordinare la partecipazione alle procedure di gara o la sottoscrizione del contratto all'accettazione di termini di pagamento, di decorrenza degli interessi moratori e misura degli interessi di mora difformi da quelli previsti dal d. lgs. n. 231 né prevedere tale accettazione come elemento di favorevole valutazione delle offerte tecniche nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella stessa determinazione l'Autorità riferisce di un'indagine conoscitiva condotta nel 2009 al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno dei ritardi di pagamento relativi ai contratti di forniture e di servizi. "E' emerso che i tempi di pagamento oscillano in un *range* che da va un minimo di 92 a un massimo di 664 giorni; il ritardo è, per lo più, imputabile ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%, e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche. Sono state inoltre rilevate sensibili differenze sul piano territoriale: i ritardi che superano i due mesi sono segnalati dal 36,4 delle imprese del Nord-Est, percentuale che sale al 61,5% nel Nord-Ovest e al 63,3 nel Mezzogiorno. La presunta esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni audite, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (pari al 2,5 per cento del PIL), dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani". L'Autorità rileva infine che "la problematica è

(nullità rilevabile d'ufficio dal giudice che può modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità, avendo riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale e alle circostanze previste[120]). E' infine previsto il diritto al risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte. La direttiva disciplina anche le procedure di recupero dei crediti non contestati, stabilendo che il creditore che ha presentato un ricorso o proposto una domanda davanti a un giudice, ha diritto di ottenere il titolo esecutivo entro 90 giorni, indipendentemente dall'importo del debito[121].

Nonostante le buone intenzioni del legislatore, la Direttiva[122] e il decreto legislativo n. 231/2002 non hanno sortito gli effetti sperati e anzi la situazione, come si rileva dalle indagini effettuate dalle associazioni di categoria (cfr. capitolo 3) è peggiorata negli ultimi anni per effetto delle necessità di contenere le spese e delle restrizioni del credito attuate a seguito della crisi finanziaria mondiale.

La **seconda Direttiva** europea (2001/7/UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011[123] mantiene sostanzialmente inalterato l'impianto della precedente ma introduce disposizioni specifiche sui pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, inasprendo alcune prescrizioni. La Direttiva prende atto

---

particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che risentono in maniera grave della mancanza di liquidità".

120 Sul punto si veda R. Clarizia, *Il decreto legislativo sui ritardati pagamenti e l'impatto sul sistema*, in Studi in onore di Cesare Massimo Bianca, Giuffrè 2006

121 Il d. lgs. n. 231 comportava la necessità di rivedere le procedure di spesa e di velocizzare i pagamenti con adeguate iniziative amministrative. Con la Circolare n. 1 del 14 gennaio 2003, il MEF ha sollecitato le amministrazioni a semplificare, con il ricorso alle procedure informatiche, la fase di acquisto, ordinazione della spesa e del pagamento, lasciando alle stesse la possibilità, consentita peraltro dall'art. 4 del d.lgs, di concordare per iscritto un termine di pagamento maggiore rispetto a quello previsto e un tasso di interesse per il ritardo di pagamento diverso da quello stabilito dall'art. 5 dello stesso decreto. Tale facoltà, ampiamente utilizzata, è stata fonte di un notevole contenzioso volto a far dichiarare di accordi che si presentavano come gravemente iniqui nei confronti del creditore.

122 Sulla quale si possono leggere le considerazioni di V. Cuocci, *Brevi note sulla direttiva comunitaria relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali e sulle sue attuazioni in Germania*, in F. Galgano e M. Bin, Contratto e Impresa, Cedam 2006

123 L'ambito nel quale si colloca la nuova direttiva è quello della Comunicazione del 25 giugno 2008 "Una corsia preferenziale per le piccole imprese - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per le piccole imprese (un "*Small business act*" per l'Europa), con il quale la Commissione sottolinea la necessità di agevolare l'accesso al credito delle PMI e di creare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali nei quali la PA ha una particolare responsabilità.

innanzitutto che i ritardi di pagamento influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese; compromettono la competitività e redditività delle imprese, che devono quindi ricorrere a finanziamenti esterni; per il legislatore comunitario i ritardi di pagamento costituiscono una violazione contrattuale finanziariamente attraente nella maggior parte dei paesi membri per effetto del basso livello degli interessi di mora applicati e per la loro assenza e/o lentezza delle procedure di recupero, elementi che denotano una "carenza di cultura dei pagamenti rapidi" che invece la Commissione auspica possa diffondersi dopo l'emanazione della Direttiva[124].

Sottolineata la specificità della posizione della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese[125], la Direttiva rileva che i ritardi nei pagamenti determinano costi ingiustificati per le imprese (mentre la PA ha il vantaggio di godere di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui e di un costo di finanziamento più basso) e ciò è alla base della scelta di introdurre norme che prevedono un periodo di

[124] L'approvazione della Direttiva è stata preceduta da un parere del Comitato economico e sociale europeo nel quale si rileva che per eliminare i ritardi le misure legislative, anche se necessarie ed efficaci, non sono sufficienti ma bisogna realizzare molteplici e complesse azioni e intensificare la cooperazione a tutti i livelli. Il Comitato considera i ritardi di pagamento causa in Europa di un fallimento su quattro e di una perdita di oltre 450.000 posti di lavoro ogni anno, con effetti amplificati in periodi di crisi (nel 2009 le imprese non avrebbero incassato 270 mld di euro, pari al 2,7 per cento del PIL dell'UE. Fonte: *Intrum Justitia*, Indicatore di rischio sui pagamenti in Europa, anno 2009). Il parere elenca le conseguenze dei ritardi di pagamento che: a) generano costi supplementari significativi (situazione che comporta extra costi bancari, riduce le opportunità di investimento e accresce l'incertezza per molte imprese creditrici, in particolare PMI, con la conseguenza di incidere su competitività, redditività e sostenibilità, soprattutto nei periodi in cui l'accesso ai finanziamenti è limitato o costoso); b) determinano spesso, a loro volta, successivi ritardi nei pagamenti ai fornitori, ai dipendenti e nel versamento delle imposte e dei contributi sociali; c) scoraggiano gli operatori economici dal partecipare alle procedure degli appalti pubblici: ciò riduce la concorrenza, può compromettere la funzionalità del mercato interno, riduce la possibilità di un utilizzo efficace dei fondi pubblici; e) possono alimentare la corruzione (per sollecitare il pagamento delle fatture) o l'aggiudicazione di contratti che superano i limiti di bilancio approvati; f) hanno effetti negativi sul commercio intracomunitario poiché aumenta la diffidenza delle imprese e i costi di transazione.

[125] Alcuni studiosi e osservatori insistono su questa posizione di sovra ordinazione della PA e sul potere di "ricatto" che la stessa avrebbe nei confronti delle imprese, soprattutto piccole e medie, che quindi eviterebbero di richiedere gli interessi di mora o di tentare il recupero giudiziale dei crediti, azioni che potrebbero compromettere le possibilità future di accedere alle commesse della PA. Regole certe e soprattutto automatiche, applicabili senza una specifica richiesta e senza che l'impresa vi possa rinunciare favorirebbero il riequilibrio delle posizione giuridica delle parti che effettivamente può determinare uno stato di soggezione dell'impresa nei confronti della pubblica amministrazione (cfr. R. Marzulli, G. Mele e G. Micarelli, op. cit.)

pagamento non superiore a 30 giorni (60 per i rapporti commerciali tra imprese), se non diversamente pattuito nel contratto alla luce della particolare natura o delle caratteristiche del contratto e in ogni caso non superiori a 60 giorni[126].

La Direttiva aumenta notevolmente gli indennizzi per le imprese in caso di ritardo, introducendo in particolare un tasso d'interesse maggiorato di almeno 8 punti rispetto al tasso di riferimento della Banca Centrale Europea sin dal primo giorno di ritardo[127] e senza che vi sia alcun sollecito, in presenza di due condizioni: 1) il creditore ha adempiuto agli obblighi di legge; 2) non ha ricevuto nei termini l'importo dovuto e il ritardo è imputabile al debitore. E' inoltre previsto, per scoraggiare ulteriormente i ritardi, un risarcimento ragionevole dei costi di recupero sostenuti dai creditori che eccedano un importo forfettariamente stabilito, che possono comprendere anche le spese sostenute per l'incarico a un avvocato o a una società di recupero crediti; i tempi per ottenere un titolo esecutivo, anche mediante una procedura accelerata, non dovrebbero eccedere i 90 giorni[128]. Gli Stati membri rimangono liberi di mantenere[129] o adottare disposizioni più favorevoli al creditore

---

[126] Il termine di 60 giorni viene consentito per i pagamenti dei servizi sanitari laddove le strutture dedicate degli Stati membri debbono conciliare la carenza di risorse finanziarie con l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle aspettative di vita e i progressi della medicina.

[127] Tra le 316 raccomandazioni del Rapporto Attali sulla liberazione della crescita francese (il cui accoglimento dovrebbe portare un punto di crescita in più all'anno e la riduzione della disoccupazione al 5%) ne figura una irrinunciabile per gli autori che propongono che, in caso di ritardo nei pagamenti (e nei rimborsi fiscali), i fornitori (e cittadini) abbiano diritto agli stessi interessi e contributi di mora che applica la pubblica amministrazione quando si pagano le tasse in ritardo.

[128] Vi è tuttavia da considerare che uno degli indici di inefficacia delle norme italiane sui ritardi di pagamento è costituito proprio dalla lentezza della giustizia civile. I tempi che intercorrono dalla richiesta di decreto ingiuntivo sono in Italia (410-460 giorni) mediamente doppi rispetto alla Germania (200-210) e molto lontani dai tempi dell'Austria (80-90 giorni) e della Spagna (60-90 giorni). Nel riportare questi dati, l'Assobiomedica ha chiesto una riforma che renda il decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo ove si dimostri l'avvenuta messa in mora e non vi sia stata contestazione della fattura entro 15 giorni; b) abroghi la norma che impone la rinotifica del decreto ingiuntivo con relativo decorso di 120 giorni prima di poter avviare l'azione esecutiva. (Assobiomedica, *La posizione associativa in tema di ritardati pagamenti*, cit).

[129] Alcuni paesi hanno già adottato o manifestato l'intendimento di adottare prassi e normative coerenti con lo scenario delineato dalla Direttiva. Nel Regno Unito le autorità pubbliche si sono impegnate a saldare le fatture entro un termine di 10 giorni; Irlanda, Belgio, Polonia, Portogallo e Repubblica ceca si sono impegnati a ridurre i termini di pagamento, specialmente quelli delle autorità pubbliche: il Belgio ha creato un "credito-ponte speciale nel quadro di un fondo di investimenti federale che interviene in caso di ritardi di pagamento per anticipare ai fornitori gli importi dovute dalle amministrazioni pubbliche, non soltanto di quelle a livello federale; la Spagna ha predisposto, per il 2009, una linea di credito di 10 mld. di

di quelle necessarie per conformarsi alla Direttiva che dovrà entrare in vigore entro la data del 16 marzo 2013 ed essere applicata, diversamente dalla precedente, anche agli appalti di lavori pubblici e agli interventi in edilizia[130]. Per rendere consapevoli le imprese[131] dei rimedi apprestati per i ritardi nei pagamenti, la Direttiva introduce alcune norme di trasparenza; in particolare, potrà essere reso pubblico su internet il tasso d'interesse legale applicabile e gli Stati membri potranno creare codici di pagamento rapidi che prevedano termini di pagamento chiaramente definiti e un adeguato procedimento per trattare tutti i pagamenti oggetto di controversia nonché utilizzare pubblicazioni specialistiche e campagne promozionali o qualsiasi mezzo idoneo a incrementare tale consapevolezza.

Desta perplessità il fatto che l'Italia si sia astenuta all'atto della votazione insieme a Germania e Austria ma va rilevato, in positivo, che nella recente legge n. 180/2011 sia stata inserita una norma che delega il Governo a recepire la Direttiva entro un anno dall'approvazione della legge stessa, a fronte dei due anni indicati nella Direttiva stessa. La situazione dei conti pubblici italiani e, nello stesso tempo, il persistente dilatarsi dei tempi di pagamento, soprattutto nella sanità, imporranno presumibilmente al legislatore una posizione equilibrata per armonizzare le diverse esigenze, valutando anche la possibilità di avviare, in parallelo al recepimento, iniziative volte da una parte alla programmazione pluriennale di interventi di

---

euro per prestiti preferenziali volti a permettere alle PMI e ai lavoratori autonomi di coprire il fabbisogno di liquidità, con il meccanismo del cofinanziamento tra l'*Istituto de Credito Oficial* e gli istituti di credito. Fonte: Parere del Comitato economico e sociale europeo del 17 dicembre 2009.

[130] Per questo settore gli attuali termini di pagamento sono di 75 giorni e i tassi di indennizzo sono molto bassi.

[131] Come già ricordato, la legge n. 180 dell'11 novembre 2011, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese", frutto dell'iniziativa di diversi gruppi parlamentari, delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo recante modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 per l'integrale recepimento della Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi: a) contrasto degli effetti negativi della posizione dominante di imprese sui propri fornitori o sulle imprese sub-committenti, in particolare nel caso in cui si tratti di micro, piccole e medie imprese; b) previsione che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato possa procedere ad indagini ed intervenire in prima istanza con diffide e irrogare sanzioni relativamente a comportamenti illeciti messi in atto da grandi imprese.

recupero del "debito sommerso" delle pubbliche amministrazioni[132] per eliminare (o quanto meno ridurre) lo stock del debito e al tempo stesso le cause che tuttora contribuiscono al suo accumulo.

In questo contesto permane comunque la necessità di analizzare il contesto giuridico nel quale l'Italia recepirà la direttiva, la cui efficacia dipenderà anche dal suo coordinamento con la normativa vigente in Italia, considerando che talune disposizioni (come ad esempio quella sui pignoramenti), si porrebbero in contrasto con i principi di tutela del creditore affermati dalla direttiva stessa.

5. Le iniziative normative proposte in Italia

In Italia, dove il fenomeno dei ritardi nei pagamenti è particolarmente accentuato nel confronto con gli altri paesi europei, su sollecitazione anche delle categorie interessate e delle associazione di riferimento delle stesse, vi sono state diverse iniziative sul piano normativo, anche se sono stati interventi parziali che hanno dato l'impressione che non si volesse realmente aggredire il nucleo centrale del problema, connesso essenzialmente alla carenza di risorse pubbliche adeguate allo scopo di velocizzare i pagamenti e al controllo della spesa attuato in più riprese per finalità di contenimento del deficit e della crescita del debito pubblico nonché alla riorganizzazione delle procedure di controllo del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. Le iniziative avviate sono apparse non coordinate tra di loro e rispondenti più alle esigenze e alle proteste del momento che a una programmazione delle azioni da porre in essere su più versanti (legislativo, organizzativo, procedurale, amministrativo, tecnologico ecc.) per avviare a soluzione un problema che sta assumendo carattere strutturale.

[132] Debito che è cresciuto in particolare presso le amministrazioni locali per effetto soprattutto dello spostamento di competenze dal centro alla periferia (sanità) non accompagnate da adeguate risorse; mentre per le amministrazioni centrali l'azione di freno e di monitoraggio dell'andamento delle erogazioni di cassa ha raggiunto qualche apprezzabile risultato, soprattutto in prossimità dell'ingresso nell'UME, per le amministrazioni locali ad ordinamento autonomo si è reso necessario il patto di stabilità, declinato in varie forme nel corso dell'ultimo decennio, che non ha impedito (anzi, per certi aspetti, ha agevolato) il formarsi di un rilevante debito finanziario a carico delle autonomie locali.

Un invito ad agire rapidamente per contrastare la situazione venutasi a creare con i ritardati pagamenti è venuto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici secondo la quale "è auspicabile che, quanto prima, anche in Italia, paese in cui la pubblica amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa (mediamente centoventotto giorni contro i sessantacinque a livello europeo), si intervenga in tal senso al fine di arginare le gravi conseguenze che tali comportamenti determinano, *in primis,* sui sistemi produttivi, compromettendo…..la competitività delle piccole e medie imprese e generando un effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni della concorrenza e compromettendo la realizzazione di un mercato unico, rendendo più difficoltosa l'integrazione economica ed il commercio transfrontaliero tra aree ove sussistono condizioni oggettivamente diverse"[133].

Un panorama, probabilmente non esaustivo delle iniziative proposte (legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 e legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78), può essere delineato a partire dall'art. 9 del decreto-legge n. 78/2009 che, in un'ottica di maggiore efficienza nella programmazione degli impegni di spesa da parte delle amministrazioni, si pone l'obiettivo di alleviare la situazione critica delle imprese fornitrici, di prevenire la formazione di nuovo debito delle PA nei confronti dei fornitori, di rilevare in via straordinaria i residui passivi e di avviare il pagamento dei debiti in essere alla data di entrata in vigore del decreto stesso[134]. L'azione preventiva si sostanziava nell'adozione, da parte della PA, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di misure organizzative per assicurare il tempestivo

[133] Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, Relazione sul 2009.

[134] Una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministeri del 3 luglio 2009, a seguito dell'emanazione del decreto-legge n. 78 del 1° luglio e in attesa dell'assestamento di bilancio, allo scopo di accelerare i pagamenti alle imprese, ha assegnato alle amministrazioni dello Stato 7 miliardi in termini di cassa; nello stesso contesto le amministrazioni sono state invitate ad adottare ogni iniziativa, anche di natura organizzativa, funzionale e procedurale, finalizzata a rendere tempestivi i pagamenti in favore delle imprese per forniture di beni e servizi.

pagamento delle somme dovute per forniture, appalti ecc., da pubblicizzare sul sito internet delle stesse amministrazioni. E' stata sancita una responsabilità di carattere disciplinare e amministrativa del funzionario pubblico che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, al quale è fatto obbligo di accertare preventivamente la compatibilità del programma dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio ma anche con le regole di finanza pubblica. La norma stabilisce inoltre che, se per ragioni sopravvenute lo stanziamento di bilancio non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione è chiamata ad adottare le opportune iniziative contabili, amministrative o contrattuali, per evitare la formazione di debiti pregressi (tali disposizioni non si applicano peraltro al settore sanitario). Queste iniziative, sulla cui efficacia sono stati espressi molti dubbi, se inquadrate nell'ambito delle attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle risorse di bilancio previste per i Ministeri dall'art. 9, comma 1ter del decreto legge n. 185/2008 (legge n. 2/2009), avrebbero potuto avviare un'opera di accertamento[135] oltreché di sistemazione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse; risorse che effettivamente sono state rese disponibili con la legge di assestamento per il 2009[136].

Allo scopo di agevolare lo smobilizzo dei crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, l'art. 9 comma 3 bis[137] del decreto-legge n. 185/2008 (convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2), cosi come modificato dall'art. 1 comma 16 del decreto-legge n. 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), ha consentito, per gli anni 2009 e 2010, alle amministrazioni locali di certificare, su istanza del creditore di somme dovute per somministrazione, forniture appalti,

[135] Accertamento dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri alla data del 31.12.2008 richiesto dall'art. 9 lett. b) del D.L. n. 78/2009 ai fini della liquidazione dei crediti per forniture, servizi e appalti.

[136] Si tratta di circa 14 mld. di integrazioni di cassa per gran parte affluite nei fondi di riserva per la riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di parte capitale.

[137] Il comma 3 della medesima disposizione aveva disposto che con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze potevano essere stabilite le modalità per favorire l'intervento delle imprese di assicurazione e della SACE nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle pubbliche amministrazioni con priorità per le ipotesi nelle quali venisse contestualmente offerta una riduzione dell'ammontare del credito originario.

che il credito era certo, liquido ed esigibile e ciò per consentire al creditore la cessione pro soluto a banche e intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente. Interventi in questa direzione sono stati previsti dal decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 la quale prescrive che a partire dal gennaio 2011, le imprese che vantano crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, verso le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale derivanti dalla somministrazione, fornitura e appalti, hanno diritto di compensarli con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo presso il concessionario della riscossione. Ove l'ente non dovesse versare l'importo compensato entro 60 giorni, il concessionario potrà procedere alla riscossione coattiva.

Il problema dei ritardati pagamenti è stato oggetto anche di diverse iniziative parlamentari. In particolare, alcune di queste iniziative (ad esempio, Senato n. 1163/2008), intendevano consentire alle imprese di utilizzare le somme non pagate dalla pubblica amministrazione in compensazione delle imposte dirette e indirette dovute nello stesso esercizio (norma poi approvata, per le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, con l'art. 31, comma 1bis, della legge n. 122 del 30 luglio 2010 e di fatto non applicata per la mancata emissione del decreto di attuazione da parte del MEF). Era inoltre previsto un intervento delle banche per definire forme di accesso a finanziamenti a valere sulle somme dovute dalla pubblica amministrazione[138], assistite da garanzia dei consorzi fidi e della Cassa Depositi e Prestiti presso la quale si costituiva un fondo al quale attingevano gli enti locali in grado di dimostrare che il ritardo nel pagamento era dovuto al rispetto del Patto di stabilità[139]. Più recentemente (Camera n. 4380/2011) è stata presentata una

[138] Accordi con le banche, volte a favorire la possibilità per creditori di ottenere anticipazioni bancarie o lo sconto di tali crediti a condizioni favorevoli, sono stati realizzati d'iniziativa da alcune regioni; ad esempio, il Veneto, a ottobre 2009, ha stipulato un protocollo con l'Associazione Bancaria Italiana, destinato a supportare le imprese e i lavoratori del territorio nell'attuale momento di crisi, che ha tra i suoi obiettivi quello di contrastare i ritardi di pagamento della PA attraverso cessioni semplificate e certificate dei debiti, esistenti e scaduti, da parte della Regione verso le imprese creditrici.

[139] Dello stesso tenore anche altre iniziative parlamentari come la n. 1386/2009 (Senato), che prevedeva la possibilità di riconoscere alle PMI e alle ONLUS la facoltà di adempiere alle proprie obbligazioni contributive, previdenziali ed assicurative mediante la cessione, parziale o totale di propri crediti - certi,

proposta di legge d'iniziativa parlamentare che prevede l'istituzione, su iniziativa della Cassa Depositi e Prestiti e di altri soggetti finanziari, anche privati, di una società veicolo denominata "impresa sicura" con capitale sociale di almeno 1 miliardo di euro presso la quale verrebbe istituito il Fondo temporaneo di intervento per la liquidità delle imprese dotato di 1,5 miliardi di euro nel triennio 2011/2013 a valere sulle risorse del risparmio postale e dei fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie. Decorsi 6 mesi dal termine per il pagamento, i creditori possono richiedere la certificazione del credito delle somme oggetto di ritardato pagamento, previa verifica della regolarità fiscale e contributiva del creditore; i soggetti ai quali è rilasciata la certificazione possono cedere pro-soluto il credito ai prezzi di mercato alla società "impresa sicura", con modalità da stabilire in un regolamento di attuazione.

E' utile, per concludere su questo punto, segnalare le più recenti disposizioni in materia contenute nel decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011, che disciplina i "meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ottavo decreto di attuazione del federalismo) che prevede, tra le altre disposizioni, interventi delle banche e degli intermediari finanziari per favorire il pagamento delle imprese creditrici degli enti territoriali. Con l'art. 6 viene disposto che il MEF, insieme a rappresentanti delle autonomie locali designati dagli organismi di rappresentanza e dell'Associazione Bancaria Italiana, istituisca un tavolo tecnico per la stipula di una convenzione, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari vigilati dalla Banca d'Italia, che persegua i seguenti obiettivi: 1) formulare soluzioni per sopperire alla mancanza di liquidità delle imprese determinata dai ritardi di pagamenti degli enti

liquidi ed esigibili - vantati verso la pubblica amministrazione per prestazioni di servizio già eseguite; n. 2509/2010 (Senato) sui termini di pagamento; 2495/2010 (Senato), che tra l'altro pone l'accento sulla responsabilità dei dirigenti, propone la compensazione fiscale e la certificazione dei crediti con riacquisto da parte della CDP, convenzioni con banche e intermediari finanziari; n. 2822/2011 (Senato), che istituisce presso la CDP un fondo di intervento temporaneo per la liquidità delle imprese. la n. 2712/2011 (Senato) che tra l'altro istituisce un fondo rotativo presso le Camere di commercio, attribuisce all'Autorità garante per la concorrenza poteri di indagine sui ritardati pagamenti e delega il Governo a recepire la nuova direttiva europea entro sei mesi.

territoriali; 2) valutare la definizione di forme di compensazione all'interno del Patto di stabilità a livello regionale, anche in considerazione delle diverse fasce dimensionali degli enti; 3) valutare nuove modalità e agevolazioni per la cessione pro-soluto dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni di cui al d. lgs n. 165/2001; 4) stabilire criteri per la certificazione dei crediti delle pubbliche amministrazioni, secondo le modalità contenute nell'art. 9 della legge n. 2/2009 e nel decreto del MEF 19 maggio 2009.

Lo stesso decreto prevede inoltre l'obbligo per le amministrazioni locali di redigere una "relazione di fine legislatura" che espliciti, tra l'altro: 1) le eventuali azioni intraprese per contenere la spesa (con particolare riguardo, per le Regioni, a quella della sanità: per le strutture sanitarie vanno segnalate le carenze riscontrate e le azioni avviate per porvi rimedio) e stato del percorso di convergenza verso i costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; 2) la situazione economica e finanziaria (patrimoniale e finanziaria, per gli enti locali), con particolare riferimento alla sanità per le Regioni, che dovranno certificare l'indebitamento regionale; 3) la individuazione di eventuali atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio (per gli enti locali le azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard). La situazione di grave dissesto dell'ente (con riferimento alla spesa sanitaria per le Regioni) comporta la responsabilità politica dei vertici degli enti e la loro ineleggibilità per dieci anni (per la sanità la decadenza automatica dei direttori generali e anche di quelli sanitari e amministrativi, previa verifica della responsabilità) nonché l'interdizione, per lo stesso periodo, della possibilità di essere nominati componenti di organo o carica degli enti stessi, dello Stato e dell'UE.

Infine, in tema di semplificazione e di iniziative per fronteggiare i ritardi nei pagamenti, è intervenuto l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) il quale ha disposto, innovando rispetto all'art. 9, comma 3 bis, del decreto legge n. 185/2008 (convertito nella legge n. 2/2009) che le Regioni e gli Enti locali, su istanza del creditore di somme per somministrazioni, forniture e appalti, certifichino, nel rispetto del Patto di stabilità interno, entro 60 giorni, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. E' previsto un potere sostitutivo della Ragioneria territoriale dello Stato che può, decorso infruttuosamente il termine e sulla base di una nuova istanza, provvedere e, ove del caso, nominare un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente locale. La certificazione non può essere rilasciata, a pena di nullità, dagli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Un decreto ministeriale, da emanarsi entro 90 giorni, dovrà disciplinare le modalità di attuazione di queste disposizioni; nel frattempo, restano valide le certificazioni prodotte sulla base del decreto del MEF del 19 maggio 2009 (che non comprendeva la Sanità). Inoltre, le convenzioni che gli enti locali stipuleranno con le banche tesoriere dopo l'entrata in vigore della legge n. 183/2011 potranno prevedere, per queste ultime, l'obbligo di accettare, su istanza del creditore, crediti *pro soluto* certificati sulla base della nuova disciplina.

6. Spesa per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche, Patto di stabilità interno e ritardi nei pagamenti

La problematica sui ritardati pagamenti è diversamente connotata ove si considerino le amministrazioni centrali dello Stato ovvero gli enti locali, soprattutto per il diverso grado di autonomia finanziaria e per l'impostazione della politica di bilancio da parte dei diversi soggetti istituzionali. Nel caso delle amministrazioni centrali, è del tutto evidente che i comportamenti di spesa sono aderenti alle indicazioni contenute nelle manovre sui conti pubblici, o che provengono di volta in volta dagli

organi di governo e amministrativi, sempre più spesso limitative dei flussi di spesa. Inoltre, le spese per gli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni: dipendono direttamente dagli stanziamenti approvati in bilancio e messi a disposizione dalla Ragioneria Generale dello Stato; soggiacciono a tutti i riscontri contabili e amministrativi degli organi di controllo interno ed esterno; sono maggiormente "manovrabili" in relazione alle necessità di conseguire un determinato obiettivo annuo di fabbisogno del settore statale. In particolare, sul ritardo nei pagamenti può riflettersi, a parità di tutte le altre condizioni esaminate in questo lavoro, il taglio degli stanziamenti di competenza operato con le manovre sui conti pubblici e il rinvio nell'utilizzo degli stessi stanziamenti per finalità di controllo dei flussi di cassa, con conseguente accumulo di residui passivi.

Se si considera la categoria "consumi intermedi" delle amministrazioni centrali, emerge che gli impegni, secondo il rendiconto dello Stato, "sono diminuiti, nel 2010, del 25,2 per cento, un dato che - pur condizionato dall'alta incidenza del dato sul 2009, dei debiti pregressi - evidenzia la portata della ulteriore "stretta" imposta agli acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni statali"[140]; in valore assoluto si passa da 11,3 del 2009 a 9,8 mld. del 2010. Nel medesimo periodo, i residui passivi si sono ulteriormente accresciuti, passando da circa 96,6 mld. del 2009 a 108,2 mld. circa del 2010, con una incremento della componente di parte corrente (da 50 a 65,6 mld circa), che assorbe parzialmente anche la flessione di quelli in conto capitale (da 45,8 a 42,5 mld. circa)[141]. Si espandono meno i residui di nuova formazione (da 63,9 a 66,6 mld. circa). E' peraltro evidente che sia la flessione degli impegni di bilancio, che traducono nel bilancio le indicazioni programmatiche al contenimento delle

[140] Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, parte prima, *I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010,* giugno 2011.

[141] Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, *cit.* Nella stessa relazione la Corte rileva che "i residui di nuova formazione, che pur si espandono di meno (da 63.946 a 66,687 milioni) mantengono la prevalente incidenza raggiunta a partire dal 2007, mentre quelli di vecchia formazione espongono un tasso incrementale del 29,8 per cento (da 31.980 a 41.517 milioni), per effetto della dinamica della parte corrente (da 13.162 a 21.080 milioni). La quota maggioritaria dei resti provenienti dalla competenza riguarda la parte corrente (da 36.897 a 44.541 milioni; si registra contestualmente un forte calo (-18,1 per cento) dei resti del conto capitale (da 27.049 a 22.146 milioni)".

spese, sia la crescita dei residui, non significano necessariamente ritardi nei pagamenti, per i quali occorrerebbe disporre di altre informazioni disaggregate quantomeno in termini di arretrati e di nuovi stanziamenti annuali per la categoria dei consumi intermedi; tuttavia, le cifre indicate possono avere un valore segnaletico di una situazione che non riesce a rientrare in un canone di normale gestione degli stanziamenti e dei pagamenti.

La questione per gli enti locali sconta solo in parte le considerazioni svolte sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato; esaminando inoltre i dati relativi ai pagamenti ricavati dal Siope[142], si evidenzia che nel 2010 la spesa totale per acquisti di beni e servizi per tutti gli enti territoriali è cresciuta dell'1,8 per cento rispetto al 2009, poco al di sotto del tasso di inflazione ma con una distribuzione tra le diverse tipologie di enti che mostra una contrazione per le strutture sanitarie per le quali questa categoria di spese ha un rilievo significativo: se infatti per Comuni e Province l'incremento è di circa 1,5 mld. (da 27,5 a 29,1 mld. di euro), pari circa il 6 per cento, alla riduzione della stessa voce per le Regioni di circa 0,5 mld (da 4,4 a 3,9 mld. di euro) si contrappone una crescita di 0,4 delle strutture sanitarie (da 56,8 a 57,2 mld. circa), che incide solo per lo 0,7 per cento sul totale della spesa di queste strutture.

Nell'affrontare il tema dei ritardi di pagamenti delle amministrazioni locali si deve inoltre tener conto del processo di attuazione del federalismo in corso e dei vincoli del Patto di stabilità. Per quanto attiene al primo, è evidente che la maggiore autonomia delle Regioni e degli enti locali formalizzata nei provvedimenti di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 5 maggio 2009 potrebbe implicare una minore sensibilità degli stessi al contenimento delle spese. Tuttavia, per questi enti agisce il Patto di stabilità che pone vincoli all'attività di

[142] Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope) è una base dati gestita dalla Banca d'Italia che raccoglie, utilizzando il collegamento telematico con i tesorieri bancari, tutti i dati giornalieri relativi agli incassi e ai pagamenti delle amministrazioni locali, codificate in modo uniforme per tipologia di enti. Questi dati sono trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato e rappresentano attualmente la fonte informativa più affidabile e tempestiva per attuare il monitoraggio sull'andamento dei flussi di cassa delle amministrazioni locali e per la costruzione dei documenti di finanza pubblica.

spesa[143]. Per la Corte dei conti, sulla base del monitoraggio del Patto per il 2010, le performance dei Comuni sono risultate più che positive; gli obiettivi sono stati conseguiti pienamente e il grado di inadempienza può definirsi marginale. La Corte rileva inoltre che i vincoli non hanno avuto riflessi negativi sulla spesa corrente (almeno di competenza) il cui livello risulta fondamentalmente condizionato dalla *performance* delle entrate; pertanto, nel 2010 vi sarebbe stato un trend positivo delle spese ordinarie e quindi il rispetto degli obiettivi di saldo sarebbe connesso soprattutto alla contrazione della spesa in conto capitale[144].

Considerato l'andamento delle spese sopra evidenziato, i vincoli del Patto di stabilità sembrerebbero agire in riduzione dei nuovi stanziamenti di competenza per la voce acquisto di beni e servizi e sulla spesa in conto capitale, utilizzata ampiamente per effettuare l'aggiustamento dei conti; inoltre, essi pongono in evidenza che i tagli alla gestione di cassa delle amministrazioni non consentono di recuperare l'arretrato formatosi nei pagamenti (soprattutto, come detto, nella spesa sanitaria e, per gli enti locali, in quella di conto capitale) e, in molti casi, determinano

---

143 Il Patto di stabilità è stato introdotto per la prima volta nel 1999 ed ha l'obiettivo principale di controllare l'indebitamento netto (saldo rilevante ai fini del rispetto del rispetto dei criteri di convergenza stabilito in ambito europeo) degli enti territoriali. Nel corso del trascorso decennio è stato più volte modificato; gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati sono stati espressi alternando diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa; nell'ultima versione il Patto è ritornato al controllo sui saldi. Le manovre di finanza pubblica definiscono di volta in volta il contributo degli enti territoriali in termini di riduzione del saldo tendenziale, calcolato con il criterio della competenza mista; per il triennio 2009-2011 il contributo è stato stabilito dall'art. 77bis della legge n. 133/2008 mentre per il periodo 2011/13 la disciplina è contenuta nella legge n. 220/2010, attuata con il decreto del MEF del 7 giugno 2011 che ha dettato i nuovi obiettivi programmatici per gli enti locali assoggettati al Patto, prendendo a riferimento il saldo finanziario tra entrate e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e pagamenti). Tra le operazioni finali non viene considerato l'avanzo (o disavanzo) di amministrazione né il fondo (o deficit) di cassa poiché gli stessi, secondo le regole europee sulla competenza economica, non sono conteggiati ai fini dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Ciascun ente dovrà conseguire un saldo di competenza mista non inferiore al valore della propria spesa corrente media, sostenuta nel periodo 2006/2008, rilevata in termini di impegni, moltiplicata per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011/2013. Tale valore è rettificato per evitare che il maggior sforzo sia sostenuto dagli enti maggiormente dipendenti dai trasferimenti statali e per ridurre la distanza tra i nuovi obiettivi e quelli calcolati in base all'art. 77 bis della legge n. 133/2008. Sul Patto di stabilità interno e, più in generale, sulle problematiche relative all'attuazione del federalismo fiscale, si veda Degni M., Pedone A., *La finanza locale: struttura, finanziamento e regole*, Franco Angeli, 2010.

144 Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato* 2010, *cit.*

una crescita di tale arretrato il cui smaltimento graduale e programmato in un ragionevole arco di tempo diventa evidentemente il primo problema da affrontare con stanziamenti aggiuntivi e dedicati allo scopo[145].

Le imprese segnalano come cause prevalenti del ritardo nei pagamenti della pubblica amministrazione locale il Patto di stabilità[146], soprattutto dopo il passaggio al criterio della "competenza mista" (competenza per la parte corrente e cassa per la parte in conto capitale), pur in presenza di risorse disponibili, e l'inefficienza amministrativa, che si traduce nell'eccessiva lunghezza delle procedure di pagamento e in "vischiosità burocratiche"[147]. Il risultato della "stringenza" del Patto è un aumento dei residui passivi e una diminuzione dei pagamenti concentrata nelle spese in conto capitale, diminuite del 18,5 per cento nel 2010 rispetto all'anno precedente, secondo la Corte dei conti, nonostante il decreto-legge n. 78/2009 abbia consentito pagamenti in deroga al Patto agli enti "virtuosi"[148] e pur in presenza di

---

145 Se si ragiona avendo presente i tratti distintivi del federalismo e i vincoli del Patto, diventa cruciale "modificare il sistema di finanziamento delle amministrazioni locali attribuendo loro effettiva autonomia e responsabilità di bilancio. Non è tanto essenziale che le entrate a disposizione di un'amministrazione siano proprie o derivate, l'importante è che siano certe, prevedibili. Solo con la sicurezza delle risorse disponibili gli amministratori possono essere chiamati a rispondere della propria programmazione di spesa e dei conseguenti equilibri di bilancio, in termini sia di competenza che di cassa. Se invece è loro impedito di programmare in autonomia i propri obiettivi di bilancio, in quanto il patto di stabilità interno chiede loro di esporre costanti margini di avanzo, immobilizzando quote significative delle già scarse risorse disponibili, senza sapere se e quando ne sarà consentito l'uso, non è più accettabile la pretesa di imputare loro una incapacità di controllo degli equilibri di bilancio". I. Scotti, *Cause e impatto della patologia dei ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*, Intervento al convegno CNEL del 2 dicembre 2010 su "Qualità degli appalti e ritardi di pagamento, un anno dopo".

146 Una verifica effettuata su 12 Comuni (con una popolazione che va da 63.000 a 190.000 abitanti), effettuata da V. Spagnoli e S. Torre, contenuta nel volume di S. Villani, *I ritardi dei pagamenti delle PP.AA. e la riforma federalista,* op cit, porterebbe ad escludere la sussistenza di un legame di causa ed effetto tra i ritardi di pagamento e la disciplina del patto di stabilità; quantomeno, detta disciplina non avrebbe effetti diretti sull'andamento del tasso di formazione dei residui passivi e quindi sui ritardi di pagamenti, mantenendo negli anni considerati (2001-2007) un andamento pressoché costante; tale situazione porta gli autori a concludere che "negli anni in cui i vincoli imposti sono risultati essere più stringenti, il comportamento degli enti non è significativamente variato né i risultati ottenuti hanno mostrato un cambiamento di rotta in negativo. In linea generale e con qualche approssimazione potrebbe invece affermarsi che il cronico ritardo nei pagamenti degli enti locali sia dovuto a ragioni di convenienza, inefficienza e malcostume, poiché come risultato dell'analisi, il ritardo si concretizza in particolare per quei titoli e interventi in cui l'ente è maggiormente in grado di evadere gli impegni presi e si allargano le maglie ed i tempi per il recupero coattivo del credito".

147 Osservatorio ANCE, *cit.*

148 Corte dei conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2011.

autorizzazioni di spesa non utilizzate dagli enti (differenza tra saldo obiettivo e saldo realizzato dai singoli enti).

Tuttavia, l'eventuale allentamento dei vincoli del Patto[149], che potrebbe essere realizzata valutando la situazione di ciascun ente locale, ovvero consentendo un più ampio utilizzo delle compensazioni orizzontali e verticali in ambito regionale, trova ostacoli nella situazione generale dei conti pubblici e nell'esigenza di riduzione del debito che, nella recente manovra di stabilizzazione della finanza pubblica (decreti-legge n. 70/2011, convertito nella legge 106/2011 e decreto legge n. 138/2011, convertito nella legge 148/2011) sono invece obiettivi rilevanti e necessari a conseguire il pareggio del bilancio dello Stato entro il 2012[150]. Occorre quindi immaginare altre misure, basate su ipotesi di rientro nella normalità in un arco pluriennale di tempo e con l'utilizzo di risorse aggiuntive ottenute anche con il recupero di efficienza e la semplificazione delle strutture burocratiche, processo che

---

149 Ciò potrebbe realizzarsi "limitatamente alla quota di debiti per investimenti e, più in generale, si potrebbero escludere le risorse comunitarie dalla base di calcolo del Patto di stabilità per il Mezzogiorno". G. Macciotta, *Il ritardo dei pagamenti dei debiti delle PA*, cit.

150 Secondo una simulazione effettuata dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) su dati del Ministero dell'Economia, l'impatto sui Comuni delle Regioni a statuto ordinario e di quelli della Sicilia e della Sardegna delle disposizioni del decreto legge n. 138 del 12 agosto 2011, considerando gli obiettivi del Patto di stabilità e i tagli ai trasferimenti, ammonta a circa 6,6 miliardi di euro nel triennio 2011-2014 rispetto ai 14,3 miliardi di risorse trasferite nel 2010. Tuttavia, il meccanismo distributivo introdotto nella manovra comporta un peggioramento per i Comuni non virtuosi di 7,6 miliardi) nel triennio rispetto al 2011 e ciò per effetto delle compensazioni a favore dei Comuni virtuosi, che beneficerebbero di un alleggerimento complessivo, in termini di riduzione del Patto e di risorse trasferite, di 1,77 miliardi di euro. Il contributo richiesto agli enti locali, che si concentra su quelli non virtuosi (che rappresentano il 20 per cento dei Comuni con più di 5000 abitanti e circa il 70 per cento della spesa complessiva) è tale da far affermare a G. Trovati (Il Sole 24-Ore del 22 agosto 2011): "E se alla fine a pagare fossero le imprese? L'esperienza maturata in questi anni nei territori alle prese con il Patto di stabilità mostra che questa, più che una provocazione, è praticamente una certezza. Il primo indicatore sensibile dell'inasprimento degli obiettivi di finanza pubblica, con i meccanismi che regolano oggi i bilanci dei Comuni, è quello delle fatture ai fornitori, perché il saldo da raggiungere per rispettare gli obiettivi fissati dalle varie manovre punta l'attenzione sui pagamenti in conto capitale. La situazione è peggiorata nel tempo per due fattori: i target imposti ai Comuni dalle varie manovre sono cresciuti di anno in anno, fino all'impennata prevista dal (per ora) decreto correttivo attualmente in fase di conversione presso il Parlamento, e via via si è persa la consapevolezza dell'emergenza determinata da questo meccanismo". E' evidente che l'imponente contrazione delle risorse assegnate rappresenta un ostacolo di particolare rilievo per gli enti territoriali non virtuosi (specialmente le Regioni sottoposte al Piano di Rientro) che dovranno accrescere i già difficili sforzi per riallinearsi all'andamento medio. Le considerazioni svolte non cambiano molto anche alla luce del parziale alleggerimento degli effetti della manovra sulle Regioni e gli enti locali che emerge dalle modifiche introdotte con la legge di conversione n. 148 del 14 settembre 2011.

risentirà della definizione dei costi standard prevista dalla legge n. 42/2009 e che in parallelo richiederà misure di contenimento della spesa; si potrebbero poi inserire i tempi di pagamento dei fornitori tra i parametri che possono determinare l'applicazione di sanzioni automatiche (ad esempio, divieto di iscrivere in bilancio spese discrezionali, come previsto dall'art. 17, comma 1, lett e) della legge delega sul federalismo fiscale, n. 42/2009) o premialità rispetto a quanto previsto nel Patto e applicare in maniera diffusa la possibilità per gli enti di utilizzare i margini di liquidità non sfruttati all'interno del Patto di ciascuna regione.

Sull'argomento è intervenuto il decreto legislativo n. 149 del 6 settembre 2011 (cfr. il precedente punto 5) il quale prevede sanzioni in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità per le Regioni, valutato sulla base della relativa certificazione. Al verificarsi di questa situazione, l'ente: deve versare al bilancio dello Stato la differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (il mancato versamento può essere recuperato sulle giacenze presso la tesoreria statale o determinare il blocco dei prelievi in assenza della certificazione)[151]; non può impegnare spese correnti, al netto di quelle della sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni del triennio precedente; non può ricorrere all'indebitamento per attuare gli investimenti; deve rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta in misura inferiore al 30 per cento di quelle spettanti al 30 giugno 2010. Disposizioni analoghe sono stabilite per gli enti locali i quali, tra l'altro, saranno assoggettati ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo. In caso d'incapienza dei predetti

[151] Per gli enti locali si dispone la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque per un importo non superiore al 5 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo nonché la non impugnabilità delle spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni dell'ultimo triennio.

fondi gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Non potranno inoltre ricorrere all'indebitamento per investimenti, né assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale e sono tenuti a rideterminare in varia misura, a seconda dell'ente, le indennità di funzione e i gettoni di presenza dei vertici politici e amministrativi.

Nelle intenzioni del governo, questo provvedimento rappresenta un importante tassello per rafforzare la responsabilizzazione, la trasparenza e l'effettività del governo delle autonomie territoriali (la relazione di fine mandato è uno strumento pubblico di controllo democratico nei confronti degli amministratori regionali e locali e le sanzioni possono rappresentare un forte disincentivo all'inefficienza amministrativa e per la responsabilizzazione della dirigenza[152]). Tuttavia, tralasciando le osservazioni che allo stesso sono state mosse, riguardanti in particolare l'organicità e l'effettività di queste norme, è da sottolineare che con un coacervo di norme siffatte, che fanno sistema con la disciplina vigente nelle materie di intervento ed implicano una maggiore responsabilità politica dei vertici degli enti[153], si crea un clima nelle amministrazioni locali che potrebbe andare nella direzione opposta alla semplificazione e accelerazione dei pagamenti quando le iniziative assunte per soddisfare legittimamente i creditori degli enti possano

---

[152] Il MEF, ai sensi del decreto, può disporre verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, oltre che nei casi previsti dalla legge, qualora un ente, anche sulla base dei dati SIOPE, evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili al ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, al disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e alle anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi.

[153] Ove la Corte dei conti riconosca la responsabilità degli amministratori per danni cagionati con dolo o colpa grave nei cinque anni precedenti il dissesto finanziario, e questo sia diretta conseguenza delle azioni od omissione per le quali l'amministratore è riconosciuto colpevole, vi sono conseguenze sia sulla possibilità di ricoprire incarichi di natura politica (assessore) sia tecnica (revisore) in altri enti o organismi pubblici e privati per un decennio. Nel caso in cui dalle pronunce della Corte emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obblighi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio degli enti in grado di provocarne il dissesto e lo stesso non abbia adottato le misure correttive, gli atti sono trasmessi al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; se perdura l'inadempimento dell'ente sulle misure correttive, il Prefetto assegna al Consiglio un termine di venti giorni, trascorso il quale nomina un commissario per la deliberazione del dissesto e dà corso alla procedura di scioglimento del Consiglio dell'ente (art. 6 del decreto legislativo).

riflettersi negativamente sull'equilibrio, invero sempre precario, dei conti degli stessi al cui mancato rispetto vengono, con questo provvedimento, connessi particolari profili di responsabilità[154].

7. La normativa contabile e le procedure di spesa

Sono diversi i fattori che concorrono ad aggravare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione; anche se si tende ad attribuire rilevanza alla insufficienza dei fondi a disposizione delle amministrazioni, in realtà sussistono anche cause normative, procedurali e organizzative; vi sono poi sicuramente problemi di efficienza della spesa pubblica e carenze nell'attuazione di un efficace sistema di controlli di gestione, che ha una diversa incidenza se si considerano l'amministrazione centrale dello Stato e le amministrazioni locali e soprattutto quelle, come le ASL, che sono le maggiori ordinatrici di spese per acquisto di beni e servizi. Questi aspetti, che coinvolgono anche il problema della struttura dei prezzi che le diverse amministrazioni sono in grado di spuntare (indagini periodiche segnalano prezzi diversi per gli stessi beni, soprattutto nel campo dei servizi sanitari, con aggravi evitabili per la finanza pubblica), meritano un successivo approfondimento.

Nello specifico della normativa contabile e delle procedure di spesa, tra i primi elementi da considerare vi è la gestione del bilancio dello Stato degli ultimi quindici anni e le manovre di finanza pubblica attuate in tale lasso di tempo, volte al controllo dei flussi di cassa e al contenimento delle erogazioni per finalità di rientro nei parametri europei che hanno inciso solo parzialmente sugli impegni e non sono state accompagnate dalla riconsiderazione della legislazione di spesa che era giudicata necessaria per contenere l'evoluzione della spesa pubblica. Si è preferito

[154] Tale responsabilità è estesa, nello stesso decreto, anche ai Ministri, fino alla sfiducia ai sensi dell'art. 94 della Costituzione, ove emergano problemi nel raffronto tra i fabbisogni dei programmi di spesa dello Stato e le spese effettivamente sostenute come risultanti dal bilancio consuntivo. Tale norma intende equiparare lo Stato agli enti territoriali nel percorso di convergenza della spesa verso i fabbisogni standard definiti dalla legge 111/2011, superando il criterio della spesa storica.

agire con i tagli lineari[155] che non fanno venire meno, in molti casi, l'obbligazione giuridica ma contribuiscono ad aumentare i residui passivi del bilancio[156]) e ciò, anche considerando la riduzione dei termini di conservazione in bilancio, si traduce in un ulteriore ritardo dei pagamenti, laddove occorra procedere alla loro reiscrizione in bilancio che dipende dalla relativa procedura contabile e può essere condizionata dalla eventuale insufficienza dei fondi di bilancio,

Sulla materia è ora intervenuto il decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011 (convertito nella legge n. 111 del 15 luglio2011). E'stata infatti nuovamente modificata la disciplina sui termini di perenzione dei residui e la procedura di ricognizione annuale degli stessi, abrogando norme che disponevano la conservazione in deroga dei residui di stanziamento. Modificando i primi tre commi dell'art. 36 del regio decreto n. 2440/1923, viene disposta la riduzione da tre a due

---

[155] I tagli lineari hanno costituito, più volte negli ultimi anni, lo strumento utilizzato per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tale utilizzo, dopo la riforma della contabilità nazionale (legge n. 196/2009), si è concretizzato anche come clausola di salvaguardia degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi adottati. Da ultimo, l'articolo 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 ha disposto, a decorrere dal 2011, una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, con l'esclusione delle risorse destinate al fondo ordinario delle università; all'informatica; alla ricerca; al 5 per mille del gettito IRE.

[156] I residui passivi rappresentano spese già impegnate e non ancora ordinate ovvero ordinate ma non ancora pagate. Possono comprendere anche somme che non corrispondono a debiti giuridicamente validi nei confronti di terzi, come ad esempio i residui di stanziamento per i quali non si è ancora avuta la fase di accertamento. I tempi di mantenimento in bilancio dei residui variano a seconda della natura degli stessi. I residui passivi di parte capitale possono essere mantenuti in bilancio non oltre l'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, salvo che si tratti di disposizioni approvate nell'ultimo quadrimestre dell'anno (proroga di un anno). Gli stessi sono assoggetti ad una particolare procedura di conservazione che ne verifica la consistenza e la necessità di mantenimento in bilancio. In ogni caso, si intendono perenti se non pagati entro il settimo esercizio successivo a quello in cui sia stato iscritto il relativo stanziamento di bilancio (terzo esercizio, in base alla legge 244/2007, se relativi a importi che lo Stato abbia assunto l'obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguite). I residui passivi di parte corrente (di funzionamento e di mantenimento) rimangono in bilancio per due esercizi successivi a quello in cui è intervenuto l'impegno, a meno che non si riferiscano a spese per lavori, forniture e servizi che possono essere mantenuti in bilancio fino al terzo esercizio successivo a quello cui si riferiscono; trascorso questo periodo sono considerati perenti ed eliminati dal bilancio. Ovviamente l'eventuale eliminazione dei residui e in alcuni casi la perenzione non fanno venire meno il diritto del creditore ad ottenere quanto dovuto, che determina la reiscrizione in bilancio delle relative somme che lo Stato si è obbligato a pagare, attingendo dal "fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale". Il problema dei residui ha molteplici cause, solo parzialmente superabili con il bilancio di cassa poiché dipendono dalle capacità concrete dell'amministrazione di tradurre in pagamenti quanto stabilito dalle leggi di spesa, dalla lentezza dei centri di spesa, dalla complessità delle diverse procedure dalla frammentazione delle responsabilità, dall'esecuzione di opere con pagamento differito, dalle esigenze di verifiche e controlli interni.

anni del termine per la perenzione dei residui passivi propri di parte capitale, analogamente a quanto già previsto per i residui passivi di parte corrente[157]*. E' stata soppressa la norma che consentiva di tenere in bilancio per tre anni i residui di spese correnti riguardanti spese per lavori, forniture e servizi, per i quali vale quindi la regola dei due anni. Inoltre, si dispone che le economie di bilancio relative alla prima annualità di una autorizzazione di spesa pluriennale possono essere riscritte con la legge di bilancio per un solo esercizio finanziario, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale della stessa autorizzazione (con l'eccezione delle autorizzazioni permanenti di spesa e dei fondi del personale, del fondo occupazione, del fondo opere strategiche e del fondo per le aree sottosviluppate)*[158]*. Infine, a partire dal 2012, sono abrogate tutte le disposizioni che dispongono la conservazione nel conto dei residui di somme iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, non impegnate al termine dell'esercizio precedente, ai fini del loro utilizzo nell'esercizio successivo.*

Tra le altre disposizioni approvate è da segnalare quella stabilisce che il MEF, in presenza di scostamenti rilevanti rispetto agli obiettivi indicati dal Documento di economia e finanza, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può disporre la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento a carico del bilancio dello Stato entro limiti percentuali determinati in maniera uniforme rispetto a tutte le dotazioni di bilancio, escluse le spese obbligatorie; tale misura può estendersi anche alle spese di funzionamento degli enti e organismi pubblici, anche con personalità di diritto privato, inclusi nell'elenco degli enti appartenenti al conto economico consolidato della pubblica amministrazione redatto dall'Istat ai sensi della legge n. 196/2009 (art. 1, comma 3), con esclusione degli enti territoriali e degli enti da questi vigilati, nonché degli organi costituzionali.

---

157 Per effetto della modifica del secondo comma dell'art. 36, le somme stanziate per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, ad eccezione degli stanziamenti iscritti in forza di leggi entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre, che possono esser mantenute in bilancio non oltre l'esercizio successivo.

158 Vengono altresì introdotte norme sulla quantificazione degli stanziamenti in conto residui da eliminare a seguito del programma di revisione dei presupposti per il loro mantenimento in bilancio che era stato previsto dalla legge finanziaria del 2008. Viene introdotto un limite massimo del 50% all'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio dopo la ricognizione, che dovranno essere iscritti in un fondo gestito dal MEF per nuovi programmi di spesa o per quelli già esistenti.

Saranno da valutare attentamente i riflessi sui ritardi di pagamento della nuova disciplina sui residui e la perenzione, che va letta insieme a quella volta a rilanciare l'attività di spending review *contenuta sia nel provvedimento esaminato sia nel decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali*[159]*. Inoltre, deve considerarsi che le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, procedura che rimane condizionata dagli iter e dai tempi burocratici delle amministrazioni e dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica*[160]*.*

A ciò si aggiunge il fisiologico scarto tra gli impegni di bilancio e le erogazioni effettive, aggravato dal moltiplicarsi dei centri di spesa e dall'accreditamento dei fondi alla gestione di tesoreria, sulla quale si è poi agito limitando i prelevamenti per

[159] Secondo la definizione data dalla legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale), il fabbisogno standard "valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Sulla base di tale espressa indicazione legislativa il fabbisogno standard appare dunque costituire il livello ottimale di un servizio valutato a costi standard. Inoltre, in attuazione di alcune disposizioni della legge delega n. 42 sul federalismo fiscale, è stato emanato il d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216 sui fabbisogni standard degli enti locali che costituiscono i nuovi parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica; ciò rappresenta uno dei punti fondamentali del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie locali disciplinato dalla legge delega sul federalismo fiscale, incentrato sull'abbandono del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a enti locali e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

[160] Da rilevare infine che il comma 6 dell'art. 10 della legge in questione dispone l'abrogazione dell'articolo 8, comma 5, del decreto-legge n. 78 del 2010, che recava disposizioni volte ad ottimizzare la spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato al fine di conseguire una riduzione annua della medesima spesa in misura pari al 3 per cento nel 2012 e al 5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto alla spesa del 2009, con possibilità di intervento in riduzione del 10% degli stanziamenti relativi alla predetta spesa da parte del MEF, nel caso in cui le amministrazioni e gli enti non avessero elaborato o comunicato i piani di razionalizzazione finalizzati a ridurre detta spesa nella misura richiesta. E' da rilevare che, per quanto concerne gli impegni di spesa, l'articolo 34 della legge n. 196/2009 prevede che le spese sono impegnate ed ordinate, nei limiti delle risorse assegnate in bilancio, dai dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge e che formano impegni sugli stanziamenti di competenza Si ricorda che, per quanto concerne gli impegni di spesa, l'articolo 34 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità) prevede che le spese sono impegnate ed ordinate, nei limiti delle risorse assegnate in bilancio, dai dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso, salvo che non siano previsti nel bilancio pluriennale a legislazione vigente, ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza. Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere o interventi ripartiti in più esercizi i relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

gli enti pubblici per finalità di contenimento del fabbisogno[161] e "il progressivo spostamento, dal centro ai livelli regionali e locali di governo, di una molteplicità di competenze (a partire da quella cruciale di governo della sanità pubblica) senza che a tale operazione si accompagnasse una dotazione di risorse finanziarie che non derivassero dai trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Ai fini della definizione della reale dimensione della spesa finale il bilancio dello Stato [è divenuto] sempre meno significativo in quanto le risorse destinate ai livelli decentrati di governo prima di divenire spesa effettiva [transitano] sui conti di tesoreria. Il governo dei flussi di Tesoreria [acquisisce] un peso crescente nella procedura di controllo dei livelli di spesa finale, si [accentuano] le giacenze sui conti e, correlativamente, la dimensione dei ritardi nei pagamenti e del debito sommerso delle amministrazioni pubbliche"[162].

Nelle indagini sui ritardi di pagamento, tra i primi fattori che si considerano vi è quello dell'iter burocratico di spesa che si avvia, senza esaminare le fasi precedenti, con l'ordine di un determinato bene o l'appalto di un servizio[163]. E' in questo frangente, nella decisione di ordinare una spesa, che dovrebbero essere presenti tutti gli elementi per avviare l'iter della stessa e in particolare vi dovrebbe essere lo stanziamento adeguato alla spesa da effettuare. Si tratta di una scelta determinante che l'amministrazione compie ma naturalmente non è così semplice poiché il "ciclo

---

[161] Questa situazione è aggravata "da un lato, dalla scarsa capacità di spesa di alcune amministrazioni e, dall'altro, dall'esplicita scelta del Governo di operare, sfruttando i vari passaggi (dalla competenza alla cassa, al versamento e al prelevamento effettivo dalla Tesoreria, la riduzione delle possibilità di trasformare le risorse disponibili in pagamenti effettivi, con scelte discrezionali, in funzione del contenimento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione". G. Macciotta, *op. cit.*

[162] G. Macciotta, *op. cit.*

[163] In realtà, per valutare l'efficienza di un'amministrazione pubblica e la sua incidenza sull'economia, occorrerebbe indagare l'iter di spesa a partire dallo stanziamento di una determinata somma in bilancio e dalla sua approvazione, dando per scontato che quella spesa sia stata deliberata perché utile e necessaria per l'amministrazione e per la collettività di riferimento, ragioni che sono alla base di quella che si definisce politica di bilancio. Ritardi nei pagamenti possono dipendere infatti anche dalla circostanza che si ordinano spese che non hanno adeguata copertura di bilancio nel presupposto che saranno poi, tramite l'accertamento dei debiti fuori bilancio, comunque pagate. Questa prassi non è corretta e la Corte dei conti, con deliberazione n. 3/2010 del 18 febbraio 2010, ha ribadito che il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, quali l'effettuazione di spese oltre la disponibilità di bilancio o in violazione dei principi di annualità e competenza.

annuale di bilancio" non è così perfetto e automatico come potrebbe sembrare. Diciamo che non sempre questa coincidenza è rispettata poiché si possono ordinare spese, in un determinato periodo dell'anno, anche nella consapevolezza che lo stanziamento potrebbe non essere sufficiente per quella spesa e per quelle ordinate in precedenza. In questa discrasia vi sarebbe già in nuce la scelta dell'amministrazione di ritardare il pagamento, rinviandolo, ad esempio, in caso di esaurimento o di impegno nell'anno del relativo capitolo, al bilancio di assestamento o allo stanziamento del bilancio dell'anno successivo. Non è la regola ma è ciò che in più di qualche caso avviene in una sorta di "programmazione pluriennale della spesa"; il meccanismo del rinvio, una volta sperimentato, per ovvie ragioni tende poi inevitabilmente a riprodursi. L'effetto voluto è esattamente quello di programmare il ritardo di un pagamento essendo del tutto ovvio che si ordina un bene senza disporre di uno stanziamento sufficiente nell'anno. Ma questa può essere una patologia del sistema, che coinvolge da un lato problematiche di tipo amministrativo e dall'altro la responsabilità dirigenziale mentre dovremmo portare la nostra attenzione sull'iter ordinario di spesa, descritto nell'allegato 1.

Possiamo dire che, in assenza di problematiche particolari (stretta sul fabbisogno, inadeguatezza dello stanziamento per diverse e plausibili ragioni come l'incremento dei prezzi o la necessità di acquisire una maggiore quantità di un determinato bene o servizio), sul rispetto dei tempi e delle procedure di spesa si misura una buona parte dell'efficienza dell'amministrazione ed è anche un banco di prova della riforma della pubblica amministrazione[164].

[164] La riforma (o piuttosto le riforme) della pubblica amministrazione italiana, che negli ultimi vent'anni hanno assunto la denominazione dei Ministri proponenti (tra le più importanti e ampie, le riforme Cassese, Bassanini e Brunetta) sono state improntate sostanzialmente al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, che rappresentano la declinazione ed attuazione dell'art. 97 della Costituzione laddove si enuncia tra i principi fondamentali dell'agire della pubblica amministrazione il "buon andamento" In particolare, a partire dalla riforma Bassanini, un ruolo rilevante è attribuito alla semplificazione sia delle attività amministrative sia dei rapporti tra la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese (fino al 2005 le disposizioni erano contenute in una "legge annuale per la semplificazione e il riassetto normativo" prevista dal decreto legislativo n. 59/1997, e poi successivamente disseminate in molteplici provvedimenti di legge che si ponevano tale obiettivo strategico in funzione del rilancio della competitività e della crescita economica, intervendo in diversi settori) e all'utilizzo, sempre più pervasivo

Sotto questo profilo è innanzitutto da sgombrare il campo da un equivoco e cioè che il ritardo nel pagamento da parte della pubblica amministrazione possa dipendere dalle procedure di erogazione della spesa della spesa pubblica e che la semplice rimozione di qualche ostacolo, che sicuramente tuttora sussiste nonostante le riforme attuate negli iter e negli strumenti di pagamento, possa non solo consentire il rispetto dei tempi di pagamento ma anche accrescere significativamente l'efficienza e l'economicità delle pubbliche amministrazioni.

E'tuttavia possibile migliorare quanto già fatto in materia di procedure di spesa e di sistemi di pagamento. In realtà, come argomentiamo nel paragrafo successivo, il sistema dei pagamenti in generale e in specie quello pubblico, sono stati, negli ultimi anni, al centro di un processo di innovazione e modernizzazione che ha dotato il paese di una infrastruttura fondamentale, attraverso il quale vengono regolati quotidianamente tutti i rapporti finanziari che si originano dagli scambi nell'economia reale, che pone l'Italia tra i paesi più avanzati per quanto riguarda l'utilizzo delle nuove tecnologie e delle reti telematiche, contribuendo per tale via alla competitività e alla crescita del paese.

Il terreno per una riforma innovativa delle procedure di spesa e degli strumenti di pagamento è stato preparato fin dagli anni novanta, nell'ambito dei provvedimenti di attuazione della riforma "Cassese". In quest'ambito ha fortemente inciso il DPR n. 367 del 1994, recante disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di spesa, che ha perseguito l'obiettivo di un intervento sistematico nella materia della contabilità pubblica, delineando lo scenario normativo per i successivi sviluppi in materia di informatizzazione dei pagamenti pubblici.

Il DPR n. 367, che contiene norme innovative sulla procedura di spesa, basate essenzialmente sull'utilizzo delle nuove tecnologie per semplificare l'iter di

---

dell'informatica e delle reti telematiche nell'attività della PA, sia all'interno sia nei confronti dell'utenza. Semplificazioni delle procedure amministrative, dematerializzazione e uso diffuso delle procedure informatiche rappresentano i presupposti per fronteggiare alcune delle problematiche che possono incidere sui ritardi nei pagamenti. In questo contesto può agire positivamente l'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005, modificato con d. lgs. n. 231/2010).

pagamento, era stato preceduto da disposizioni altrettanto importanti: 1) la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, che ha disposto tra l'altro che l'attività amministrativa deve improntata al rispetto dei criteri di trasparenza, economicità e di efficacia e deve svolgersi sulla base del principio di responsabilità; 2) il decreto legislativo n. 29/93, che ha disposto rilevanti interventi sulla struttura organizzativa e gestionale della pubblica amministrazione, introducendo diverse innovazioni per un più efficace controllo della spesa pubblica (assegnazione di budget di spesa ai dirigenti che curano l'esecuzione dei programmi e progetti e attribuzione agli stessi di autonomi poteri di gestione e di spesa; 3) il decreto legislativo n. 39/93 che ha avviato l'informatizzazione dei pagamenti pubblici istituendo tra l'altro l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA, ora DigitPA).

La riforma delle procedure di spesa e degli strumenti di pagamento si collocò in questo ambito e rese improcrastinabile una revisione del sistema delineato dalle norme di contabilità di Stato risalenti agli anni '20 del secolo scorso, basate essenzialmente sul rispetto formale del principio di legalità in un contesto volto ad assicurare correttezza e imparzialità all'azione amministrativa ma che sostanzialmente trascurava il principio di "proficuità" della spesa pure previsto nel medesimo sistema normativo (legge e regolamento di contabilità di Stato e successive modificazioni)[165]. La riforma si pose l'obiettivo di semplificare gli adempimenti contabili e gestionali, di assicurare speditezza ai procedimenti, di migliorare l'efficienza e la funzionalità degli uffici e quindi i sevizi resi all'utenza.

[165] Come riportato nella relazione governativa al DPR n. 367, il procedimento di spesa si era venuto articolando in una moltiplicazione delle sedi di acquisizione e ponderazione degli interessi da valutare nel corso del procedimento e pertanto in un aumento dei centri di interferenza e di veto all'emanazione dell'atto conclusivo del procedimento stesso (titolo di spesa), centri nei quali possono annidarsi proprio quei pericoli di corruzione e clientelismo che si mirava a scoraggiare". Fin d'allora risultò evidente che la lungaggine delle procedure di spesa si traduceva in uno svantaggio per il privato poiché solo con l'emissione del titolo di spesa, il credito diventa certo, liquido ed esigibile e da quel momento il creditore può legittimamente richiedere gli interessi di mora e l'eventuale maggiore danno. Cosicché, come rilevava la stessa relazione, si determinava un effetto di "mercato" per cui i contraenti con la PA applicano sistematicamente condizioni più onerose di quelle che praticano ai privati, in considerazione delle scarsa tempestività del contraente pubblica amministrazione nell'adempimento delle obbligazioni assunte.

Per gli aspetti che qui interessano e senza dilungarci troppo, il provvedimento enunciò chiaramente i principi fondamentali che dovevano (dovrebbero) regger le procedure di spesa: legalità, certezza, pubblicità, trasparenza, concentrazione e speditezza. E' di tutta evidenza l'attualità di questi principi la cui puntuale applicazione costituirebbe di per sé un freno ai ritardi di pagamento della pubblica amministrazione (almeno per la parte imputabile all'iter burocratico). Tra i meriti del provvedimento è inoltre da segnalare l'avvio della fase di completa dematerializzazione del procedimento di spesa[166], la sottolineatura della responsabilità del dirigente[167] nel procedimento di spesa e la previsione dell'effettuazione del pagamento con titoli informatici da estinguere in via ordinaria sui conti bancari o postali dei beneficiari utilizzando le procedure interbancarie. Questa innovazione non solo ha determinato un elevato livello di efficienza e tempestività dei pagamenti, ma ha costituito l'architrave della successiva riforma del sistema dei pagamenti pubblici le cui procedure sono sempre più integrate in quelle del sistema bancario[168].

---

166 L'art. 22 dispone infatti che gli atti dai quali deriva un impegno a carico del bilancio dello Stato e la relativa documentazione, gli elenchi, note, prospetti ed ogni altro documento contabile, i titoli di spese, ecc., previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità di Stato, possono essere sostituiti, a tutti gli effetti, anche ai fini della resa di conti amministrativi o giudiziali, da evidenze informatiche.

167 La responsabilizzazione del dirigente pubblico costituisce l'elemento di criticità forse più rilevante per il miglioramento del processo amministrativo delle pubbliche amministrazioni. Nonostante le molteplici e spesso eccessive innovazioni normative, la cultura dominante è tuttora fondamentalmente ancorata al rispetto di un principio di legalità formale che non riesce a coniugarsi con l'esigenza di imprimere efficacia ed efficienza allo svolgimento delle funzioni assegnate. Gli esempi sono numerosi: dal livello centrale, come la proliferazione degli stanziamenti di bilancio contrassegnati con l'asterisco ("*") in sede di attuazione della riforma del bilancio di cui alla legge 94 del 1997 (l'asterisco impediva lo spostamento tra unità previsionali dello stesso centro di responsabilità da parte del dirigente lasciando alla RGS il compito di allocare le risorse di bilancio); al livello periferico, come la mancata certificazione da parte delle aziende sanitarie delle prestazioni extra-tetto gravate da una pronuncia del giudice negativa per la pubblica amministrazione. Porsi in una posizione di permanente attesa, cautelarsi con la decisione di un livello superiore prima di compiere qualsiasi azione, produce una situazione di inerzia amministrativa. L'incapacità di esercitare il tasso di discrezionalità necessario è la causa principali dei ritardi e comporta anche un significativo spreco di risorse pubbliche.

168 La prima applicazione importante realizzata sulla base del DPR n. 367 è stata quella del mandato informatico per la spesa pubblica centrale avviato nel 1999 con un collegamento telematico tra RGS e Banca d'Italia. Da quell'anno in poi sono state realizzate diverse procedure telematiche che hanno riguardato gli stipendi e le pensioni del personale statale e di quello gestito dall'Inpdap, nonché la spesa

In argomento, occorre infine segnalare le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011[169], con il quale si è proceduto, secondo i principi dettati dall'art. 49 della legge n. 196/2009, al riordino e rafforzamento, per finalità di controllo e valutazione della spesa, del sistema dei controlli preventivi di regolarità contabile e amministrativa e di quelli successivi e alla loro semplificazione nonché alla revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, nonché a determinare i principi e le misure per il potenziamento delle attività di analisi e valutazione della spesa relativa alle amministrazioni centrali dello Stato. E' previsto, tra l'altro, che la Ragioneria Generale dello Stato - al fine di garantire la proficuità, la correttezza e la regolarità delle gestioni - concorra, con le amministrazioni interessate, alla revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle risorse in bilancio nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, attività "sistematica di analisi della programmazione e gestione delle risorse finanziarie e dei risultati conseguiti dai programmi di spesa, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 4)[170].

Premesso che sono assoggettati al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari, il decreto stabilisce che gli atti, contestualmente alla loro adozione, sono inviati all'ufficio di controllo che, entro 30 giorni, provvede all'apposizione del visto. Considerato questo termine e gli eventuali successivi adempimenti in caso di osservazioni dell'organo di controllo, la procedura non appare in linea con la scadenza prevista dalla nuova Direttiva

---

periferica delle amministrazioni dello Stato gestite con gli strumenti delle contabilità speciali e degli ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati.

169 Recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

170 Tale attività si svolge mediante "l'elaborazione e l'affinamento di metodologie per la definizione dei fabbisogni di spesa, per la verifica e il monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al miglioramento della capacità di controllo della stessa, in termini di quantità e qualità, nonchè la formulazione di proposte dirette a migliorare il rapporto costo-efficacia dell'azione amministrativa….avvalendosi anche di metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica" (art. 4).

europea sui pagamenti[171]. Invece, potrebbe incidere positivamente sulla tempestività dei pagamenti l'attività di verifica dei Nuclei per l'analisi e la valutazione della spesa che dovrà riguardare anche le cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e le proposte di revisione delle correlate procedure di spesa[172]. Come è usuale in questi casi, le disposizioni sulla valutazione della spesa costituiscono, per le Regioni e gli enti locali, "principi di coordinamento della finanza pubblica" e potrebbero quindi far parte di protocolli d'intesa sottoscritti con le amministrazioni locali, in analogia con quanto è stato fatto per l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione (legge n. 150/2009) e per la digitalizzazione delle strutture pubbliche (Codice dell'Amministrazione Digitale, d. lgs. n. 235/2010)[173].

8. Le esperienze delle Regioni Lazio, Campania e Lombardia: finanza creativa vs trasparenza

8.1 Il percorso della Regione Lazio

[171] Nella previsione di controlli preventivi nell'art. 42 della legge 196/09, tra i principi e i criteri direttivi indicati nella delega per il passaggio al bilancio di cassa (lettera d) si possono leggere in controluce le "resistenze" all'innovazione prospettata dal legislatore. Non a caso nella novella attuata con la legge n. 31/11 è stata modificata la rubrica dell'articolo titolando la delega "Riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa".

[172] Le proposte di revisione da parte dei Nuclei dovranno tra l'altro favorire il contenimento della spesa attraverso la revisione della struttura e del numero dei programmi, degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione, anche attraverso l'accorpamento delle autorizzazioni di spesa. Inoltre, l'attività di revisione deve prevedere la verifica dell'efficacia, dell'efficienza, dell'attualità e della congruità delle singole autorizzazioni di spesa nonché un puntuale riesame delle spese in non rimodulabili e e rimodulabili al fine, in particolare, di attribuire la qualifica di spese rimodulabili alle spese attualmente considerate non rimodulabili non correlate a diritti soggettivi e suscettibili di essere ridotte in via amministrativa attraverso appropriate scelte gestionali.

[173] Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha sottoscritto protocolli d'intesa con le Regioni, con diverse Province e Comuni e con altre amministrazioni allo scopo di dare attuazione, nel rispetto dell'autonomia di questi enti, ai piani per la digitalizzazione della PA e ai programmi di innovazione per l'azione amministrativa.

La gestione del debito

Di fronte all'incalzare dei disavanzi, la regione Lazio ha avviato fin dal 2003 una politica di cartolarizzazioni: l'operazione di *sales* and *lease back*, denominata Sanim, ha riguardato una grossa fetta del patrimonio immobiliare di proprietà delle aziende sanitarie: in totale, sono stati coinvolti 49 ospedali di 13 aziende sanitarie e ospedaliere. Con l'operazione di cartolarizzazione, le aziende sanitarie laziali hanno ceduto dietro corrispettivo (*sale*) a Sanim gli ospedali; Sanim ha quindi locato gli stessi immobili alle stesse aziende dietro il pagamento di un canone (*lease back*) ed ha provveduto a cartolarizzare sul mercato i canoni di fitto attraverso la società-veicolo Cartesio. La struttura dell'operazione ha consentito di collocare titoli sul mercato internazionale per circa 1,2 miliardi di euro, suddivisi in cinque diverse *tranches*, per una vita media residua complessiva di 26 anni ad uno *spread* medio sull'euribor di +0,68 per cento. Vendendo gli ospedali alla Sanim, le aziende sanitarie regionali hanno rinunciato ai diritti di proprietà sugli stessi, accollandosi comunque gli oneri di manutenzione e gestione. L'operazione Sanim fu realizzata al fine di assicurare copertura ai disavanzi sanitari a tutto il 2000 senza ricorrere a nuovo indebitamento, poiché si temeva che un incremento del debito avrebbe avuto un impatto negativo sul merito di credito della Regione: l'ulteriore ricorso al mercato avrebbe infatti fatto salire l'indebitamento a 3,2 miliardi di euro dai 2 miliardi di inizio 2003.

Lo scopo dell'operazione Sanim, dare copertura ai disavanzi pregressi senza far salire l'indebitamento regionale, non è stato comunque raggiunto, poiché già dall'agosto 2003 S&P consolidava Sanim nel debito della Regione Lazio, seguita dal 2004 anche dalle altre due agenzie *Moody's e Fitch*. L'attivazione di queste operazioni, complesse dal punto di vista organizzativo e scollegate dalle contabilità delle aziende sanitarie, è stata effettuata per aggirare il divieto di indebitamento per spesa corrente, impossibile a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Per alcuni anni, fino alla decisione di Eurostat del settembre 2006, ripresa dalla legge finanziaria nazionale per il 2007, in alcune regioni italiane sono state effettuate operazioni "*border line*", di dilazione di pagamento del debito commerciale, che in

pratica lo trasformavano in debito finanziario senza formalmente classificarlo come tale.

Nonostante la contrarietà del Ministero dell'Economia e l'approccio delle agenzie di *rating*, che includeva nello *stock* tali operazioni (definendole *like-debt*), l'azione di finanza creativa si è dispiegata robustamente in diverse regioni, con il Lazio campione nella prospettazione delle soluzioni più fantasiose. Il meccanismo di queste transazioni si fondava sulla delegazione di pagamento alla Regione da parte delle aziende sanitarie e su una sorta di prelazione sul fondo sanitario corrente mensilmente trasferito dal centro, che pro-quota era ipotecato per il pagamento dei vecchi debiti. In questo modo il merito di credito della regione si sostituiva a quello delle aziende sanitarie, abbassando il costo delle operazioni, che restava comunque superiore al premio legato alla emissione di un *bond* sul mercato.

Nel 2005, al momento del cambio di maggioranza in Consiglio Regionale, il decisore non aveva cognizione dell'ampiezza del debito sanitario. L'incertezza era elevata per la non chiusura dei bilanci delle aziende, ma solo nel corso del 2006, a metà anno, si è cominciato a percepire l'impossibilità di coprire con le risorse del bilancio regionale lo squilibrio relativo agli anni 2004 e 2005, che complessivamente ammontava a circa 4 miliardi di euro. Un livello molto importante, ma che rappresentava solo parzialmente lo squilibrio esistente. Dai bilanci delle aziende del 2005, in particolare dagli stati patrimoniali, che nessuno fino ad allora aveva mai analizzato, è poi emerso un ulteriore extra-debito di notevoli proporzioni. La riconciliazione prevista dal piano di rientro, e completata nel marzo 2008, ha quantificato, rispetto alle originarie stime di 3,7 miliardi, una sorte per 2,8 miliardi, da integrare con una stima per interessi pari a 300 milioni, per un totale di 3,1 miliardi. Transatto e non transatto formano insieme uno stock di dimensioni enormi: quasi 10 miliardi di euro.

Sulla base del Piano di Rientro, l'azione di risanamento si è dispiegata su due fronti. La prima azione è consistita nell'estinzione anticipata del debito transatto, attraverso un prestito del Tesoro alla Regione, da restituire in 30 anni, la cui rata è stata

quantificata in 310 milioni annui. L'azione di estinzione, molto complessa, è stata attuata nel corso del 2008 e rifonde anticipatamente la quota residua di debito transatto, pari a circa 4,0 miliardi, mentre le quote in scadenza relative al 2006 ed al 2007, pari rispettivamente a 1 e 1,5 miliardi, sono state pagate dalla regione utilizzando risorse del fondo corrente successivamente reintegrate. La seconda azione consiste nella regolazione del debito non transatto, successivamente alla riconciliazione, utilizzando risorse appositamente dedicate: circa 800 milioni del prestito del Tesoro (pari complessivamente a circa 4,8 miliardi), 2,1 miliardi di risorse straordinarie erogate dallo stato con il D.L. 23 del 2007 e ulteriori fondi, per circa 1 miliardo, relativi a trasferimenti statali, subordinati al conseguimento degli obiettivi del Piano.

La riconciliazione del debito non transatto e l'estinzione anticipata di quello transatto sono state procedure molto complesse, condotte con l'ausilio di *advisor* indicati dal Ministero del'Economia e rappresentano un importante tassello dell'azione di risanamento seguita alla operazione trasparenza.

Recuperare lo scollamento tra competenza e cassa

La risposta della Regione al crescere dello squilibrio è stata, nella prima metà del decennio, da quando lo Stato centrale ha smesso il ripiano ex-post a piè di lista, di natura esclusivamente finanziaria. Prima la cartolarizzazione degli ospedali, attraverso l'operazione di *sales and lease back*, che ha, in cambio di cassa, vincolato 49 strutture fino al 2036 (oltre ovviamente all'appesantimento del conto corrente del bilancio per il pagamento delle rate di restituzione e dei relativi interessi). Successivamente 3 operazioni di dilazione di pagamento rispettivamente a 3, 5 e 10 anni (l'ultima nel 2005), che hanno prodotto un peso crescente sul fondo corrente disarticolando completamente il rapporto tra competenza e cassa. A questo si è affiancato, per le strutture convenzionate, prima un sistema di fattorizzazione (fino al 2005) e successivamente (fino al 2008) un meccanismo di pagamento basato su procedure di acconto e saldo, rivelatosi particolarmente difficile da gestire sotto il

profilo contabile. Lo squilibrio non poteva che aumentare finendo per compromettere il nesso tra la competenza e la cassa.

Durante le operazioni relative alla transazione ed al pagamento dei debiti 2005 e 2006, le aziende sanitarie avrebbero dovuto pagare i debiti correnti 2007 e 2008 con le risorse correnti. Tuttavia per effetto delle continue e corpose aggressioni giudiziarie e della lentezza con la quale i fondi relativi al Piano di Rientro sono stati veicolati, le aziende si sono trovate con i fondi correnti bloccati da montagne di pignoramenti e, pertanto, si è creato un ulteriore ingente ritardo sul pagamento dei debiti 2007 e 2008, con il proliferare del deficit, principalmente riconducibile agli oneri accessori ed alle spese legali.

Mentre si esplicava questo processo è stata data copertura ai disavanzi relativi agli anni 2006 - 2008 e sono state poste le premesse per la copertura di quelli relativi agli anni successivi. La copertura è stata realizzata attraverso l'incremento della imposizione fiscale, a partire dal 2006: l'addizionale regionale Irpef è stata portata al massimo livello, dallo 0,90 all'1,40, e l'aliquota regionale Irap è stata elevata dal 4,25 al 5,25, ferme restando le agevolazioni esistenti. L'elevazione automatica al livello massimo delle addizionali regionali, prevista dalla legislazione nazionale, era stata confermata nel passaggio di legislatura, affermando per la prima volta un vincolo stringente per stimolare il decisore regionale. Negli anni seguenti il vincolo è stato ribadito ed esteso: le regioni sotto Piano di Rientro che non riescono a conseguire gli obiettivi previsti vedranno l'incremento delle aliquote oltre il limite massimo[174]; si prevede la possibilità del commissariamento (effettuato nel Lazio nell'agosto 2008); anche al Patto di stabilità interno viene applicato un meccanismo simile[175].

Nello stesso periodo, per pagare i debiti commerciali nell'arco dell'anno, viene attivata una nuova generazione di transazioni, relative alle fatture emesse

[174] Per due anni consecutivi, nel 2007 e nel 2008, viene concesso con legge alla Regione Lazio di fronteggiare il divario supplementare con risorse proprie di bilancio.

[175] Un riepilogo delle transazioni effettuate dalla Regione Lazio consente di rilevare 4.429,8 milioni di euro di somme relative agli anni 2006 – 2007, cui si aggiungono 735,5 milioni di pignoramenti, per un totale di 5.165,3 milioni.

rispettivamente nel 2006, nel 2007 e nel 2008, basate su procedure di liquidazione e certificazione relative al primo ed al secondo semestre dell'anno, la corresponsione di un indennizzo ai fornitori pari al tasso legale ed il pagamento in due *tranches*, entro l'anno successivo a quello di emissione. Procedure complesse che la regione coordina in modo abbastanza efficace, recuperando fiducia nei confronti delle aziende sanitarie, dei fornitori e del sistema bancario, che supporta le operazioni. Il tempo di pagamento regionale, indeterminato nel 2005, scende progressivamente, per attestarsi intorno ai 400 giorni dalla data di emissione della fattura.

Con le delibere n. 689 e n. 813 del 2008 si pongono le premesse per il riequilibrio tra la competenza e la cassa sul versante dei pagamenti. Si delinea infatti, a partire dal 2009, un "sistema centralizzato di pagamenti" sia dei fornitori di beni e servizi, sia delle strutture convenzionate, entro 180 giorni, e la liquidazione della fattura rispettivamente entro 120 e 60 giorni. Si tratta di una vera e propria rivoluzione delle metodologie adottate dalla Regione Lazio. Le fatture non sono più inviate direttamente alle ASL ma, in attuazione di accordi volontari tra queste e le strutture sanitarie, sono inserite in un portale e, via web, giungono ad un gruppo centrale regionale che giornalmente le invia telematicamente alle aziende. Da questo momento parte il conteggio dei giorni previsti per il completamento del processo di liquidazione, che potrà essere monitorato dal fornitore e dal gruppo regionale che assiste l'azienda sanitaria. E' stata avviata la mappatura dei centri di liquidazione di ciascuna ASL per consentire un tempestivo intervento sulla liquidazione tecnica. I fornitori e le strutture accreditate, che si registrano sul web, indicano gli estremi dei contratti di fornitura e, insieme alle fatture, gli ordini di riferimento. I sistemi contabili delle ASL saranno messi in comunicazione con il portale: ciò consentirà il pre-caricamento della fattura e il rinvio al gruppo regionale del documento liquidato, con un'economia di tempi e una drastica riduzione degli errori.

A conclusione di tale rassegna delle procedure di controllo adottate dalla Regione Lazio[176], vale la pena di evidenziare che se un tale sistema fosse stato implementato qualche anno fa non si sarebbero probabilmente verificati i recenti episodi di fatturazione non corrispondente a prestazioni effettuate.

8.2 Passi avanti e passi indietro in Campania

Anche per la Campania, l'idea di base del Piano di Rientro era il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio mediante una politica di contenimento progressivo della spesa, associata ad un finanziamento straordinario (prestito a 30 anni) per chiudere i debiti al 31.12.2005 e al 31.12.2006. I debiti pregressi sarebbero stati così transatti (mediante rinuncia alle azioni legali in corso con relativi oneri maturati e maturandi) e pagati con detti fondi, mentre le rimesse correnti sarebbero state utilizzate per il pagamento dei debiti correnti.

L'affidamento a So.re.sa.[177]dei compiti di accertamento dei debiti presso le ASL, di transazione con i creditori e infine di pagamento dei debiti ha consentito, insieme con il sostegno da parte dello Stato, di accelerare la liquidazione dei debiti al 31.12.2005, riducendo drasticamente oneri del debito stesso e spese legali. I debiti al 31.12.2005 sono stati gestiti in due *tranches* con operazioni di cartolarizzazione: una prima tranche pari a 2.215 milioni di euro e una seconda di 591 milioni di euro. La

[176] Recentemente, la Regione Lazio ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con le maggiori imprese creditrici, con SACE e con le principali banche e certificherà i crediti delle imprese che potranno accedere a un fondo di rotazione di 500 milioni. I crediti certificati potranno essere ceduti dalle imprese alle banche aderenti al protocollo per ottenere il corrispettivo. Le imprese hanno tempo per aderire fino al 31.12.2012.

Inoltre, con una recente delibera regionale, le ASL sono state invitate a chiedere uno sconto ai loro creditori, sia sulla parte capitale sia sugli interessi. Sarà data priorità nei rimborsi alle aziende disposte a rinunciare in misura maggiore a quanto loro dovuto in un arco di tempo che va dal 31 dicembre 2011 al mese di aprile 2013.

[177] La So.re.sa. è una società per azioni istituita con legge regionale del 2005 con capitale posseduto interamente dalla Regione Campania ed ha natura di ente strumentale della stessa; opera esclusivamente con la Regione sulla base di un proprio budget e di convenzioni che prevedono un corrispettivo adeguato alla coperture dei costi. Tra gli scopi della società rientra l'elaborazione e la gestione del progetto "finalizzato al compimento di operazioni di carattere patrimoniale, economico e finanziario, da integrarsi con gli interventi per il consolidamento ed il risanamento della maturata debitoria del sistema sanitario regionale e per l'equilibrio della gestione corrente del debito della sanità". La società gestisce inoltre in esclusiva le funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie delle strutture sanitarie regionali

prima operazione di cartolarizzazione è terminata il 31.03.2007; i pagamenti relativi sono stati perfezionati entro il primo semestre 2007. A partire dal luglio 2007 ha avuto inizio la seconda tranche di cartolarizzazione del debito 2005, regolamentata dalle DGRC nn. 460/07, 1956/2007 e 2192/2007, in ossequio alle quali i debiti sono stati oggetto di accertamento, parziale transazione, parziale attestazione e parziale pagamento. E' importante sottolineare che, in accoglimento del Piano di rientro, le delibere citate regolamentavano altresì la gestione dei debiti al 31.12.2006.

Il prosieguo dell'operazione di emersione e liquidazione dei debiti, in linea con le indicazioni del Piano di Rientro, si è però scontrato successivamente con fattori frenanti, legati anche a un ritorno indietro da parte della Giunta regionale rispetto alla procedura di accertamento-transazione-pagamento originariamente attribuita per intero alla società. Il termine (previsto dalla DGRC 460/07 del 26.03.2007) entro il quale terminare l'accertamento dei debiti oggetto del Piano di Rientro (2005 e 2006) era fissato al 31.12.2007. Tuttavia, solo con la DGRC n. 1956 del 16/11/2007 la Regione Campania ha fissato il regolamento quadro per procedere all'accertamento, alla transazione ed al successivo pagamento dei predetti debiti, impedendo di fatto il rispetto del termine previsto dal Piano di Rientro (31.12.2007). A ciò va aggiunto che, con inspiegabile miopia, la delibera in oggetto ha imposto una procedura di accertamento del debito particolarmente complessa, individuando So.re.sa. quale struttura amministrativa, ma per contro inibendo il pagamento centralizzato dei debiti accertati e transatti, riservando tale adempimento alle aziende sanitarie. Di seguito si sintetizzano i passaggi chiave della procedura posta in essere con la citata delibera:

1. *So.re.sa. gestisce una piattaforma informatica all'interno della quale i creditori inseriscono analiticamente le proprie ragioni creditorie e veicola l'informazione alle aziende sanitarie;*

2. *le aziende sanitarie restituiscono alla società l'informazione circa lo stato delle singole partite debitorie affinché la stessa le inserisca in piattaforma;*

3. la società interviene presso le aziende sanitarie con proprie risorse allo scopo di verificare la veridicità delle informazioni ricevute dalle aziende sanitarie e di acquisire la documentazione contabile a supporto, verificando altresì, per ogni singolo documento l'anzianità di iscrizione a bilancio;

4. sulla scorta della documentazione acquisita, la società predispone gli atti transattivi e stipula, previa ricezione di apposita procura, gli atti transattivi per conto delle aziende sanitarie;

5. all'esito della positiva conclusione della transazione So.re.sa emette una attestazione (recante gli estremi delle partite transatte e l'anzianità di bilancio delle medesime) e la invia all'Assessorato alla Sanità;

6. l'Assessorato alla Sanità predispone il decreto di liquidazione in favore delle aziende sanitarie con riferimento alle partite attestate dalla società e lo trasferisce alla Ragioneria della Regione Campania per la predisposizione del mandato di pagamento in favore delle aziende sanitarie;

7. la ragioneria predispone il mandato e trasferisce alle aziende sanitarie la provvista occorrente per procedere al pagamento;

8. le aziende sanitarie, ricevuto il pagamento, provvedono a pagare le partite debitorie oggetto delle singole attestazioni che hanno originato il mandato.

Tale meccanismo, già di per sé contorto, si è sistematicamente arenato nel momento in cui le aziende hanno ricevuto i fondi, in quanto il monte dei pignoramenti giacenti presso le tesorerie delle singole aziende ha comportato l'accantonamento di tali fondi per il pagamento dei crediti azionati, con il risultato che i medesimi fondi sono stati utilizzati per pagare i debiti azionati (ed i relativi oneri accessori e spese legali) e non quelli transatti. Dunque i creditori che hanno rinunciato, per effetto della transazione curata da So.re.sa., agli interessi ed oneri accessori a fronte del pagamento della sola quota capitale sono rimasti non pagati, mentre i creditori che non hanno stipulato la transazione hanno percepito quota capitale, interessi e spese

legali. La centralizzazione dei pagamenti in capo alla società ovvero alla Regione avrebbe certamente evitato o ridimensionato drasticamente il fenomeno.

In sintesi, mentre con la costituzione e l'attività di So.re.sa. la Regione aveva fatto un passo in avanti verso la razionalizzazione delle procedure di gestione e liquidazione dei debiti, la delibera di fine 2007 ha determinato il riaprirsi dello scollamento. E' da sottolineare che, a seguito della definizione del piano di pagamento dei debiti sanitari ai sensi della legge n. 122/2010, il Commissario *ad acta* della società ha recentemente emanato un decreto con il quale stabilisce le linee operative riguardanti il ripristino dell'ordinato svolgimento dei pagamenti ai creditori in modo da ottenere sensibili economie nei costi e la riconduzione dei tempi di pagamento a livello fisiologico (tra 90 e 180 giorni a seconda degli accordi che saranno stipulati con le diverse categorie di creditori). In tale ambito, particolare attenzione è dedicata al monitoraggio dell'andamento nel tempo del debito sanitario certificato e ceduto *pro-soluto* a banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente a seguito di accordi transattivi aventi ad oggetto anche la rimodulazione dei termini di pagamento. Sarebbe auspicabile che, anche in questo caso, come già avvenuto con la Regione Lombardia e con la Regione Lazio, si attuasse la centralizzazione dei pagamenti che, oltre ad evitare le problematiche sopra evidenziate, potrebbe consentire un'ulteriore razionalizzazione delle procedure e riduzione dei costi.

Il sistema di gestione centralizzata dei pagamenti

Come accennato in precedenza, il ritardo nei pagamenti è particolarmente acuto nel settore della Sanità. La risposta che è stata data a questo problema, alternativa alla cartolarizzazione, è stata la costruzione di un Sistema Informativo per il supporto di un accordo dei Pagamenti della Sanità, finalizzato ad ottimizzazione i processi di pagamento all'interno delle aziende sanitarie della Regione e a monitorare i costi e le procedure. Il sistema si fonda sulla realizzazione dei seguenti interventi: introduzione diffusa degli ordini di acquisto elettronici con lo scambio e la raccolta

dei dati degli ordini telematici generati dalle aziende sanitarie; introduzione dell'Invio telematico dei documenti di evasione ordine (bolle di consegna) dei beni, dei servizi e delle prestazioni sanitarie, ricevute dai fornitori a fronte degli ordini; trasferimento per via telematica delle fatture passive che i fornitori di beni, servizi e prestazioni predispongono a fronte degli ordini.

La gestione delle informazioni del processo di liquidazione delle fatture resta alle aziende sanitarie, ma avviene attraverso la introduzione diffusa dei mandati di pagamento elettronici che le aziende, la Regione o gli altri soggetti incaricati inviano alle banche per l'esecuzione dei pagamenti. Per garantire il funzionamento del processo sono previste delle procedure che consentono di monitorare, verificare e garantire la regolarità e puntualità nei pagamenti ai vari soggetti che intrattengono rapporti con il sistema sanitario.

Il sistema si basa sulla digitalizzazione e dematerializzazione della documentazione amministrativa e contabile del ciclo passivo delle aziende sanitarie; sulla ottimizzazione dei processi degli acquisti di beni e servizi e sul miglioramento dei sistemi informatici amministrativo-contabili delle stesse. Un sistema con queste caratteristiche è stato attuato con successo nella Regione Lazio, che presenta la peggiore situazione dei conti sanitari del paese. Con DGR n.689/2008 e successiva DGR n. 813/2008 ad integrazione, è stato approvata la sottoscrizione di specifici accordi con i soggetti che intrattengono rapporti con il SSR per finalizzare la gestione sia dei crediti commerciali oggetto di fatturazione che dei pagamenti ai fornitori delle aziende sanitarie.

Le nuove norme, attive dal mese di gennaio 2009, prevedono, come si è detto, la firma di un accordo tra il fornitore e le azienda sanitarie, tra i cui vincoli per i fornitori vi è l'invio delle fatture per via telematica al servizio centrale regionale. Il progetto sta realizzando alcune principali componenti infrastrutturali di fatturazione telematica nel settore della sanità ed attuando così un primo importante passo verso l'introduzione massiva della fatturazione elettronica nella pubblica amministrazione regionale. La procedura che ha richiesto per essere attuata un

aspro confronto con burocrazie regionali, cartelli bancari e inefficienze amministrative, ha superato il brusco passaggio di legislatura e si sta consolidando come un elemento di stabilità del sistema (una *best practice* da esportare)[178].

Il Sistema Accordo Pagamenti è stato sviluppato per il raggiungimento dei seguenti obiettivi: monitorare il ciclo passivo delle aziende sanitarie (fatturazione/liquidazione/ pagamento); attuare nuove procedure che consentano di monitorare, verificare e garantire la regolarità e puntualità nei pagamenti ai vari soggetti che intrattengono rapporti con il servizio sanitario regionale; digitalizzare e dematerializzare la documentazione amministrativa e contabile del ciclo passivo delle aziende sanitarie; introdurre la trasmissione elettronica di ordini, bolle, fatture e mandati di pagamento; ottimizzare i processi degli acquisti di beni e servizi delle aziende sanitarie attraverso l'evoluzione dei sistemi informatici amministrativo-contabili a supporto; concorrere a realizzare un sistema di analisi della spesa sanitaria e *benchmarking* fra aziende; ridurre l'intermediazione finanziaria che caratterizza i sistemi con forti ritardi di pagamento riconducendo alla fisiologia il rapporto tra imprese fornitrici del sistema sanitario e sistema bancario; azzerare la spesa per interessi passivi che rappresentano un costo improduttivo per il sistema regionale ed eliminare il contenzioso per il recupero crediti che impedisce una gestione ordinata delle contabilità delle AS.

Il nuovo sistema di monitoraggio dei processi di acquisto, del ciclo passivo, e di analisi della spesa sanitaria, a regime intende realizzare l'introduzione diffusa degli ordini di acquisto elettronici con lo scambio e la raccolta dei dati degli ordini telematici generati dalle aziende sanitarie; l'Invio telematico dei documenti di evasione ordine (bolle di consegna) dei beni, dei servizi e delle prestazioni sanitarie, ricevute dai fornitori a fronte degli ordini; il trasferimento per via telematica delle

[178] Il problema che si pone attualmente, dopo tre anni di sperimentazione, è quello della presa in carico del sistema da parte della amministrazione. Ancora oggi l'intera gestione è affidata infatti ad una società esterna, con un costo di circa 100.000 euro mensili che, oltre a rappresentare un onere di una certa consistenza, si sovrappone eccessivamente alla struttura amministrativa. Il modo migliore per gestire questa funzione sarebbe, mutuando dall'esempio lombardo, l'istituzione di una società o, meglio ancora, di una agenzia regionale.

fatture passive che i fornitori di beni, servizi e prestazioni predispongono a fronte degli ordini; la gestione delle informazioni del processo di liquidazione delle fatture attuato dalle aziende; l'introduzione diffusa dei mandati di pagamento elettronici che le aziende sanitarie, la Regione o gli altri soggetti incaricati inviano alle banche per l'esecuzione dei pagamenti.

8.3 Un'esperienza pilota: il caso della Regione Lombardia

Le indagini sui ritardi nei pagamenti prese in esame hanno mostrato che vi è una forte disparità non solo tra Italia e altri paesi dell'Unione europea ma anche all'interno, tra le Regioni italiane (cfr. cap. 2). In particolare, la ricerca di Assobiomedica sui tempi medi delle strutture sanitarie pubbliche conferma che vi sono problemi specifici presso diverse Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Puglia e Molise), legate al cronico maggior disavanzo nella sanità, segnalando peraltro l'esistenza di situazioni, come l'Emilia Romagna e il Veneto, che potrebbero migliorare, e sottolineando positivamente l'esperienza realizzata dalla Lombardia attraverso l'introduzione della "tesoreria unica regionale" affidata alla Finlombarda[179]. L'indagine sottolinea che già a fine dicembre 2010 la Lombardia aveva raggiunto i 108 giorni rispetto al dato Italia che era di 278 giorni, vicina alle Regioni più "virtuose" come il Friuli V.G. (73), il Trentino (75), le Marche (93), la Valle D'Aosta (105), ma molto distante da Calabria (848), Molise (763) e Campania (745)[180].

La soluzione adottata dalla Regione Lombardia per ottimizzare la gestione dei pagamenti ai fornitori del sistema sanitario si ispira alla logica del *cash pooling* e prevede la centralizzazione dei flussi finanziari di tutte le aziende sanitarie

[179] Finlombarda è una finanziaria costituita nel 1971 su iniziativa della Regione Lombardia e delle principali banche operanti sul territorio regionale. Dal 1999, dopo una iniziale partecipazione al capitale per un terzo, la Regione ha acquisito la maggioranza delle quote fino a divenirne, alla fine del 2004, l'unico socio. Tra gli obiettivi della società vi è quello di fornire supporto alle politiche regionali di sviluppo economico-sociale del territorio lombardo, mediante strumenti ed iniziative di carattere finanziario e gestionale nonché quello di agire quale intermediario finanziario specializzato in ambito socio economico.

[180] *I tempi medi di pagamento delle strutture sanitarie pubbliche*, cit.

regionali; Finlombarda è l'unico soggetto pagatore nei confronti dei fornitori ed attinge da un fondo socio-sanitario alimentato direttamente dalla Regione le risorse necessarie, evitando i ritardi connessi all'assegnazione alle singole ASL. In pratica, è stato realizzato un meccanismo di pagamento diretto dei fornitori, con significativi impatti organizzativi e gestionali, che ha prodotto un drastica riduzione dei tempi medi di pagamento che alla fine del 2006, prima dell'avvio della sperimentazione, erano di 268 giorni. Il sistema informatico che è alla base delle nuove modalità operative comprende tutte le ASL e consente di interscambiare i flussi contabili (fatture e note di credito) in modo tempestivo e automatizzato. Recentemente, in sede di discussione del bilancio, la Regione ha manifestato l'intendimento di migliorare ulteriormente la performance della struttura regionale, dando indicazioni di ridurre ulteriormente, entro la fine del 2011, a 60 giorni i tempi di pagamento, in linea con le indicazioni contenute per il settore sanitario nella nuova direttiva europea.

L'esperienza della Regione Lombardia è frutto di un insieme di fattori: efficienza delle strutture, ottimizzazione organizzativa e gestionale, maggiore disponibilità di fondi rispetto ad altre Regioni ecc. Tuttavia, la stessa mostra che è possibile, pur in presenza di problematiche specifiche e di situazioni finanziarie non comparabili tra i servizi sanitari regionali, creare almeno le condizioni, di semplificazione burocratica, di utilizzo della tecnologia e di riduzione degli sprechi, che potrebbero contribuire a contrarre i tempi di pagamento, avvicinandoli quanto meno alla media italiana. Questa soluzione può essere quindi proposta come un *benchmark* anche per le altre Regioni; ne deriverebbero benefici sia per le imprese creditrici sia per le stesse strutture delle ASL che, attraverso la centralizzazione del sistema di acquisto[181] e di pagamento, verrebbero liberate dalle relative incombenze gestionali.

[181] Per favorire il diffondersi di queste prassi, il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, stabilisce forme premiali a valere sulle risorse sanitarie del 2012 per le Regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per un volume non inferiore a un importo che sarà determinato con decreto del MEF di concerto con il Ministro della Salute, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province Autonome.

9. Il sistema dei pagamenti pubblici

Nell'ambito del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, basato sui principi di semplificazione, dematerializzazione, efficienza e sull'utilizzo sempre più pervasivo delle tecnologie ICT, un ruolo peculiare ha avuto la riforma del sistema dei pagamenti pubblici. Come rileva F. Passacantando, "un più efficiente sistema di incassi e pagamenti pubblici è cruciale per l'economia italiana se si pensa che nel nostro Pese è attribuibile alla PA il 27 per cento dei consumi nazionali. Come utente del sistema la PA può ottenere notevoli benefici in termini di riduzione dei costi avvalendosi di servizi di pagamento avanzati; come generatore di una massa critica di transazioni può agire da volano per la riduzione del contante e l'adeguamento agli standard SEPA" [182].

Avviata a partire dalla metà degli anni novanta, a seguito anche delle innovazioni che avevano interessato più in generale i sistemi di pagamento e regolamento interbancari, la riforma del sistema dei pagamenti pubblici è stata concertata tra Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, la Corte dei conti e l'AIPA (poi divenuta CNIPA e infine DigitPA) e si è concretizzata nella costituzione del Sistema Informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (SIPA[183]), che ha consentito, con il supporto decisivo delle strutture informatiche, di telematizzare

[182] *Verso un mercato più concorrenziale dei servizi di pagamento*, intervento alla Convention Nazionale Reti Amiche, Roma, 5 aprile 2011.

[183] Il SIPA si basa sull'interconnessione tra la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione - RUPA (oggi Sistema Pubblico di Connettività - SPC) e la Rete Nazionale Interbancaria. Tra i suoi obiettivi rientrano la diffusione delle procedure telematiche nella gestione della Tesoreria statale, la sostituzione dei titoli di spesa, degli atti e dei documenti per la rendicontazione previsti dalla Contabilità di Stato con evidenze informatiche, nonché l'utilizzo, in via ordinaria, dei circuiti bancario e postale per l'esecuzione dei pagamenti. Il SIPA ha posto le basi per un nuovo modello di Tesoreria statale in grado di accrescere l'efficienza operativa e di ottimizzare la gestione dei flussi finanziari e informativi relativi ai pagamenti pubblici. Attraverso l'eliminazione dei documenti cartacei nei procedimenti di spesa e di acquisizione delle entrate dello Stato e nella loro rendicontazione.

progressivamente la quasi totalità dei pagamenti delle amministrazioni dello Stato[184].

Si è trattato di un obiettivo significativo che ha comportato non solo la semplificazione delle procedure di pagamento ma soprattutto una riduzione dei tempi di pagamento poiché si è intervenuti, in un primo momento, sulla fase di pagamento affidata alla Banca d'Italia e successivamente sulla revisione dei modelli organizzativi e sulle procedure interne alle amministrazioni di spesa, anche se persistono tuttora vischiosità e iter burocratici interni alle stesse amministrazioni che non consentono di cogliere pienamente i benefici della dematerializzazione e della informatizzazione.

I risultati ottenuti con la riforma del sistema dei pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato[185] dimostrano peraltro che per ridurre i tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche occorre agire simultaneamente sui modelli organizzativi, sul versante della tecnologia, sui processi amministrativi, sulla gestione delle risorse umane e in particolare sulla dirigenza. Sul versante del sistema dei pagamenti delle amministrazioni locali non si è avuto un analogo processo di innovazione nei modelli e negli strumenti di pagamento; persistono difficoltà e vischiosità procedurali, segnalate anche da una recente indagine della Banca d'Italia sull'informatizzazione degli enti territoriali. L'indagine - che ha riguardato la totalità delle Regioni e delle Province, un numero significativo di Comuni di differenti dimensioni nonché le ASL dei soli capoluoghi di Regione - mostra che, pur in un contesto in cui agisce una forte spinta all'innovazione e alla dematerializzazione,

---

184 "I benefici conseguiti grazie all'utilizzo di procedure telematiche per il servizio di tesoreria dello Stato e dai servizi di cassa per conto degli enti pubblici (Inps, Inpdap, Agenzie Fiscali) sono stati notevoli. Mentre nel 2000 venivano eseguiti oltre 47 milioni di pagamenti tutti basati su titoli di spesa cartacei, nel 2010 su quasi 65 milioni di operazioni (stipendi, pensioni, pagamenti a fornitori) solo 1,5 milioni venivano ancora effettuati con strumenti cartacei. Entro il prossimo anno nuove applicazioni consentiranno la progressiva estensione dei processi di informatizzazione anche al comparto delle amministrazioni periferiche dello Stato". F. Passacantando, intervento alla Convention Reti Amiche, *op. cit.*

185 Il percorso e i risultati della riforma sono stati ricostruiti da P. Ferro, *L'utilizzo dell'ICT nel sistema dei pagamenti pubblici: prospettive per la Tesoreria dello Stato e degli enti locali,* intervento al Forum "Banche e PA 2010" organizzato dall'Associazione Bancaria Italiana, Roma, 18-19 febbraio 2010.

permangono criticità nella gestione informatica dei pagamenti, con forti differenze sia tra aree geografiche che tra i diversi comparti; è tuttavia evidente, dal lato dell'efficienza del sistema dei pagamenti delle amministrazioni locali che si cominciano a scorgere effetti positivi nelle relazioni con i tesorieri e con i fornitori[186]. Sul fenomeno dei ritardi dei pagamenti può incidere tuttavia il ricorso a modelli e strumenti evoluti di pagamento che prevedono l'utilizzo di carte di pagamento, un segmento ancora poco sviluppato nel nostro paese, come indicano le indagini a livello europeo[187]. Allo scopo di rendere più fluida la fase di pagamento delle spese di minore entità, che rappresentano circa i due terzi di tutti i pagamenti, con una incidenza sul totale della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi quantificabile nell'ordine del 10 per cento, è stata proposta l'adozione, anche in Italia, della Carta Acquisti per la Pubblica Amministrazione (CAPA)[188], prevista nella legge finanziaria per il 2007 che autorizzava il MEF, "anche in deroga alla normativa vigente, a sperimentare l'introduzione della carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo relativi agli acquisti di beni e servizi"[189]. I pagamenti per i quali

---

[186] Cfr. *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete*. Banca d'Italia, Tematiche Istituzionali, marzo 2010

[187] In Italia, secondo i dati più recenti, ci sono circa 77 milioni di carte bancarie, in aumento del 4% rispetto al 2008, anche se siamo ancora indietro rispetto a Francia, Gran Bretagna, Spagna e Olanda sul fronte dei pagamenti elettronici. Sono cresciute le carte prepagate (+13%), mentre diminuiscono le *revolving* (-6%). Questo sistema di pagamento è diffuso soprattutto al Nord, dove si concentra il 57% delle carte in circolazione, contro il 22% del centro e il 21% di Sud e isole. Le carte attive, che hanno effettuato almeno un'operazione nel 2009, sono 52,4 milioni (68%): il 90% dei Bancomat, il 50% delle carte di credito, il 47% delle *revolving* ed il 90% delle prepagate. Nel 2009 le transazioni con carte di credito sono state oltre 40 milioni, per un totale di 120 miliardi di euro e 1,4 miliardi le transazioni su POS, per le quali sono state usate soprattutto Bancomat (57%). Lo scontrino medio complessivo è stato di 83 euro: la carta di credito è usata per importi medio-alti (95 euro), mentre Bancomat e prepagate per pagamenti più contenuti (rispettivamente 76 e 75 euro).

[188] Come rilevato da F. Passacantando, "un'evoluzione delle carte di pagamento in linea con i nuovi standard europei può fornire anche alle pubbliche amministrazioni ulteriori stimoli all'innovazione. Da più di dieci anni l'utilizzo di carte di pagamento da parte di funzionari pubblici ha permesso, specialmente in Inghilterra (dal 1997) e negli Stati Uniti (1999) di semplificare i processi di spesa attraverso il decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi di ridotto ammontare e l'alleggerimento del sistema dei controlli." F. Passacantando, *Il mercato delle carte: concorrenza e sicurezza*, Intervento al convegno "Carte 2010", Roma, novembre 2010.

[189] Tale sperimentazione non è stata ancora avviata anche se Consip aveva svolto, negli ultimi mesi del 2007, una consultazione di mercato finalizzata a raccogliere le opzioni disponibili per introdurre la CAPA. Vi è da rilevare inoltre che in ambito pubblico è previsto il rilascio a funzionari statali (in base alla legge n. 549/95) di una carta di credito di tipo *corporate* per determinate categorie di pagamenti di importo limitato

potrebbe essere utile l'utilizzo della carta sono circa 7 milioni, di cui 1,5 riguardano l'amministrazione centrale dello Stato. Con l'adozione della CAPA, il venditore di un bene alla pubblica amministrazione verrebbe liquidato entro pochi giorni dal soggetto che ha emesso la carta, che subentrerebbe nella posizione di creditore della PA che dovrebbe successivamente saldare il debito, subendo eventualmente gli oneri connessi al ritardo nel pagamento.

In generale, dalle esperienze internazionali[190] si rileva che gli incrementi di efficienza collegabili all'introduzione di una *purchase card* per la PA derivano da un maggiore decentramento delle funzioni di acquisto di beni e servizi a dipendenti cui sono assegnate limitazioni di impiego e dalla semplificazione dei procedimenti amministrativi di ordinazione dei pagamenti nonché da una revisione del sistema dei controlli basato sulla responsabilizzazione di funzionari di livello più basso. Un ulteriore potenziale elemento di razionalizzazione può derivare dall'integrazione dei sistemi informativo-contabili della Pubblica Amministrazione[191], volta a favorire la gestione completamente automatizzata e dematerializzata dell'intero processo partendo proprio dalla gara d'appalto e includendo tutti gli strumenti di spesa e di pagamento, inclusa la fatturazione elettronica; si otterrebbe in tal modo una

(essenzialmente spese connesse alle missioni di lavoro, organizzazione e partecipazione a convegni, rappresentanza e "beni, lavori e servizi in economia").

[190] Negli Stati Uniti dal 1999 tutti i pagamenti pubblici sono eseguiti con trasferimenti elettronici; ciò ha consentito di diffondere l'uso della *Purchasing Card* come modalità preferenziale per gli acquisti di importo inferiore a 2.500 dollari. Nel 2010 circolavano circa 256.000 carte per un ammontare totale di transazioni pari a poco più di 22 milioni e oltre 18 miliardi di dollari. In Gran Bretagna la *Government Procurement Card* circola dal 1997 con la finalità di ridurre i costi di approvvigionamento di beni e servizi; nel 2009, a fronte di 142.000 carte, sono state effettuate circa 6,6 milioni di transazioni per una spesa di 1 miliardo di sterline. In Francia**,** dopo una sperimentazione durata due anni, l'introduzione della C*arte d'achat* è avvenuta di pari passo con l'avvio della dematerializzazione delle fatture, in considerazione dei forti legami esistenti tra fatturazione elettronica e procedure innovative di pagamento. Alla fine del 2010 sono state effettuate circa 150.000 transazioni per un valore di 69 milioni di euro, riguardanti "l'acquisto di beni e servizi semplici e ricorrenti". Fonte: Lynkeus, La Carta di Acquisto per la PA, maggio 2011.

[191] Si fa riferimento, in particolare, al Sistema di Contabilità Gestionale finanziaria - SICOGE, al Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione - SIPA, al Sistema Informatizzato dei pagamenti degli Enti Pubblici (SIOPE) e, non ultimo, al Sistema di interscambio che l'Agenzia delle Entrate sta mettendo in piedi per dare attuazione alle norme sulla fatturazione elettronica nei confronti della PA centrale

riduzione delle lentezze burocratiche e maggiore trasparenza delle procedure e degli atti.

La fatturazione elettronica è un sistema attraverso il quale le imprese scambiano tutte le informazioni riguardanti il pagamento a partire dall'acquisizione degli elementi per la fatturazione, all'invio della stessa, al pagamento, alla rendicontazione e conservazione sostituiva delle stesse emesse solo informaticamente. Tale innovazione è uno degli obiettivi più rilevanti per l'efficienza del sistema delle imprese e anche per la pubblica amministrazione.

Per questo motivo, allo scopo di dare impulso alla dematerializzazione e sviluppare l'integrazione nelle relazioni commerciali tra imprese e pubbliche amministrazioni, la legge Finanziaria per il 2008, dando attuazione ad una disposizione del 2004 che recepiva una Direttiva europea del 2001, ha disposto che debbono essere effettuate esclusivamente in forma elettronica "l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni dello Stato". Si ritiene a ragione che la fatturazione elettronica sia un importante volano di diffusione delle ICT[192]) che potrà, avere importanti impatti sulla pubblica amministrazione; essa favorisce l'integrazione dei flussi commerciali e di pagamento ed evita a banche e imprese onerose operazioni di riconciliazione, stimolando l'efficienza dei servizi di pagamento. Per la pubblica amministrazione può costituire un ulteriore fattore di evoluzione dei sistemi informativi. Va sottolineato che il massimo vantaggio della fatturazione elettronica si ottiene se non ci si limita alla mera dematerializzazione degli originali cartacei, ovvero al trattamento digitale della stessa (dalla nascita all'archiviazione), che pure rappresentano fasi essenziali ma non risolutive, ma solo se si reingegnerizza l'intero processo che va dalla stipula del contratto al pagamento con modalità informatiche e con l'utilizzo di strumenti innovativi di pagamento. In questo modo,

[192] La Banca d'Italia, nell'ambito delle indagini effettuate periodicamente per verificare lo stato di avanzamento dell'innovazione nel sistema dei pagamenti, ha rilevato un buon livello di diffusione della fatturazione elettronica che interessa quasi la metà delle imprese, con una netta prevalenza delle fatture ricevute (passive) dalle grandi imprese fatturatrici. Nell'analisi dell'indagine si sottolineano i rilevanti vantaggi organizzativi, tecnologici e di riduzione dei costi che anche la pubblica amministrazione avrebbe dall'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria. Cfr. *La diffusione dell'ICT nei pagamenti elettronici e nelle attività in rete. Banca d'Italia*, Tematiche istituzionali, marzo 2010.

secondo indicazioni contenute in studi e analisi sia in ambito europeo, sia nazionale, si colgono benefici rilevanti sia sui costi gestionali (la fattura elettronica costa, considerando l'intero ciclo dall'emissione alla conservazione, un decimo di quella cartacea) sia in termini di riduzione dei tempi di pagamento nei confronti delle imprese,

La concreta applicazione della norma alle pubbliche amministrazioni è condizionata dall'emanazione di due decreti. Il primo, emanato il 21 aprile 2008, ha individuato nell'Agenzia delle Entrate il gestore del Sistema di interscambio che curerà il coordinamento con il Sistema informatico della fiscalità e con le basi dati per il monitoraggio della finanza pubblica (tra cui il SIOPE) e il controllo sulla gestione tecnica, affidata alla Sogei che dovrà tra l'altro sviluppare l'infrastruttura tecnologica e supportare le pubbliche amministrazioni nella fase di ricezione e trattamento delle fatture. Non è stato invece emanato il secondo decreto che dovrà definire, tra l'altro, le regole tecniche per la trasmissione delle fatture e le modalità di colloquio con il Sistema di interscambio (canali e standard), sulle quali è intervenuta anche una iniziativa della Commissione Europea, che è collegata alla realizzazione dell'Area Unica dei pagamenti europei (SEPA)

Anche la carta elettronica istituzionale si colloca tra gli strumenti di pagamento in grado di semplificare e modernizzare i processi amministrativi e le procedure di spesa delle amministrazioni statali; la carta è prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, al fine di favorire l'ulteriore efficienza nei pagamenti e nei rimborsi da parte delle pubbliche amministrazioni a cittadini e utenti. Nonostante le aspettative suscitate e i contatti avviate tra le amministrazioni competenti per la sua introduzione, la carta non è stata ancora varata.

In un'ottica di efficienza dei sistemi gestionali, le amministrazioni pubbliche potrebbero anche sperimentare l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi con il ricorso al *reverse factoring* o *factoring* indiretto con operatori specializzati del settore in cui è il debitore ceduto PA che, mediante accordo stipulato con una banca o con un intermediario finanziario, promuove le operazioni di cessione dei debiti verso i propri fornitori, i quali ricevono il pagamento direttamente dalla società di *factoring*,

che anticipa, in tutto o in parte, il corrispettivo della cessione. Con la cessione dei crediti derivanti da appalti, la PA si confronterebbe con un operatore specializzato (il *factor*) per la gestione dei crediti, controparte unica per la gestione dei debiti verso la molteplicità di fornitori, con vantaggi nella semplificazione dei rapporti e dei controlli.

10. Il contenzioso

Un aspetto peculiare del ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche è costituito, con specifico riferimento ad alcuni comparti di spesa come la sanità, dalla crescita dei pignoramenti effettuati dai creditori presso le banche tesoriere[193]. In qualche caso (ad esempio, le ASL della Campania), il problema ha assunto toni drammatici poiché al pignoramento delle somme presso i tesorieri bancari è seguita l'impossibilità di pagare gli stipendi ai dipendenti che hanno dato luogo a manifestazioni di protesta. La situazione è frutto dell'esasperazione a cui può giungere, per le imprese creditrici, un fenomeno che andrebbe invece affrontato, come più volte sostenuto in questo lavoro, intervenendo con diverse azioni di programmazione che incidano su tutti gli aspetti (finanziario, gestionale, organizzativo, procedurale) che sono all'origine dei ritardi, anche se è evidente, nel caso in esame, che il problema principale è la insufficienza delle risorse destinate al settore sanitario (ma anche l'efficienza della spesa stessa) e la usuale sottostima del relativo fabbisogno.

La situazione di blocco conseguente alla notifica dei pignoramenti nei confronti delle ASL è stata oggetto di interventi legislativi con l'art. 2, comma 89 della legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) la quale, intervenendo in un settore molto delicato e presidiato dalla disciplina civilistica, ha previsto la sospensione per

[193] Il fenomeno ha riguardato anche i pignoramenti nei confronti delle amministrazioni centrali dello Stato e notificati alla Banca d'Italia nella qualità di tesoriere. Negli ultimi anni si è incrementata sia la componente legata al risarcimento dei danni per l'ingiusta durata dei processi (c.d. "legge Pinto"), sia la parte che riguarda altre causali, connesse essenzialmente al ritardo nei pagamenti. Gli atti notificati alla Banca d'Italia sono quasi raddoppiati nell'arco di tempo che va da dal 2005 al 2010, passando da circa 8400 a oltre 16.000.

12 mesi di qualsiasi azione esecutiva, inclusi i pignoramenti già notificati, verso le ASL delle Regioni che hanno sottoscritto piani di rientro del debito sanitario[194]. Le imprese, per i 12 mesi di blocco, hanno ricevuto solo gli interessi al tasso legale e non quelli più alti stabiliti dal d. lgs. n. 231/2002. L'articolo 17 del decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, ha differito dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2012 il termine finale di applicazione del divieto transitorio di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere sottoposte ai piani di rientro e in cui, alla data del 1 gennaio 2011, operi il *commissario ad acta*.

In merito, vi è da rilevare che il Tribunale di Napoli, con sentenza dell'11 luglio u.s., ha affermato che la sospensione delle azioni esecutive nei confronti delle ASL, non può trovare applicazione in Campania. Secondo il Tribunale, per potersi avvalere della sospensione delle azioni esecutive, la Regione avrebbe dovuto predisporre una dettagliata ricognizione dei debiti (che sono stimati in 5 mld. fino alla fine del 2010, cui si aggiungono quelli in corso di maturazione nel 2011) e un piano di pagamento dei crediti poiché la ratio della norma non è quella di autorizzare le ASL a non pagare bensì di consentire alle stesse di riorganizzarsi, mettendo ordine nei propri

[194] Nella stessa prospettiva di una riduzione dei tempi di pagamento delle amministrazioni si collocava l'art. 9, comma 1bis del decreto-legge n. 78/2009, convertito nella legge 102/2009 il quale prevede che le somme dovute da una Regione commissariata ai sensi dell'art. 1, comma 174 della legge 311/2004 nei confronti di un'amministrazione pubblica, sono regolate mediante intervento del tesoriere con delegazioni di pagamento ai sensi degli articoli 1268 e seguenti del codice civile, che si determina automaticamente dal momento del riconoscimento del debito da parte dell'amministrazione, da effettuarsi entro 30 giorni dall'istanza dell'amministrazione creditrice. La norma, impugnata dalla Regione Campania, è stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 28 aprile 2010 sulla base di motivazioni che assumono una valenza di carattere generale. La Corte ha rilevato che la norma impugnata "prevede modalità di pagamento delle spese dettagliate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice": regola quindi in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.". La Corte infine rileva che alla disciplina impugnata, che riguarda i rapporti tra Regioni commissariate e amministrazioni pubbliche, non si applica la Direttiva europea del 2000 (che comunque non contempla l'intervento del tesoriere) e che la disposizione impugnata, nel rendere più celeri i pagamenti tra amministrazioni pubbliche, "sottrae alle Regioni commissariate risorse finanziarie potenzialmente destinate a soggetti privati, con esito opposto a quello indicato dalla Direttiva comunitaria e rendendo, quindi, la norma anche irragionevole".

conti allo scopo di pagare. Invece la Regione ha proceduto solo ad individuare i debiti per macroaree senza indicare dettagliatamente i debiti, la fonte degli stessi, la nascita e la scadenza, l'interesse maturato e i singoli creditori, né tantomeno un è stato approvato un piano dei pagamenti. Inoltre, il Tribunale ha ritenuto che la normativa incida anche sui principi comunitari della libertà di stabilimento e di libera circolazione dei capitali poichè dissuade altri imprenditori comunitari dall'investire i capitali o insediare stabilimenti produttivi nelle regioni ove la legge agisce. Infine, poiché il mancato pagamento resta un illecito, quando cesserà la sospensione delle azioni esecutive, le ASL dovranno non solo restituire il capitale e gli interessi ma anche risarcire i danni. Pur trattandosi di una sentenza, per la quale la Regione ha annunciato ricorso in Cassazione, si tratta di un'indicazione di tipo giurisprudenziale che potrebbe influenzare il successivo contenzioso.

Il tema del contenzioso per le amministrazioni pubbliche assume in questa fase congiunturale un rilievo particolare e delicato poiché a esso è potenzialmente associabile un incremento del rischio reputazionale per il paese (che potrebbe riflettersi sui *rating*). Infatti, l'adozione della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento potrebbe fornire ai creditori delle amministrazioni pubbliche una base giuridica più solida per far valere le proprie pretese presso la Corte di Giustizia Europea.

Questa tendenza potrebbe essere amplificata dall'emergere di un nuovo fenomeno, rappresentato da quote crescenti di crediti commerciali vantati verso la pubblica amministrazione che sono acquistate da fondi di investimento internazionali i quali attuano una politica di recupero del credito più aggressiva rispetto agli operatori nazionali specializzati nel settore del *factoring*, più inclini alla ricerca di soluzioni non eccessivamente penalizzanti per la pubblica amministrazione.

11. La programmazione delle attività e dei flussi di cassa nella pubblica amministrazione

Il contenimento dei ritardati pagamenti e lo smaltimento dei debiti pregressi passa anche per il miglioramento della programmazione economico-finanziaria complessiva delle attività amministrative, nonché della programmazione delle attività e dei flussi di cassa delle singole amministrazioni e delle loro articolazioni interne. Fondamentali sono anche l'efficacia nell'attuazione di quanto programmato e il raccordo tra i diversi livelli di programmazione. Sotto questi aspetti, disposizioni importanti sono contenute in due recenti provvedimenti legislativi: il d.lgs. n. 150/2009 (cd."legge Brunetta") e la legge n. 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica.

Per migliorare la programmazione e l'esecuzione delle attività all'interno delle singole amministrazioni, il decreto n. 150 ha disciplinato un "ciclo di gestione della performance", nell'ambito del quale opera un "sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale". Il ciclo di gestione della performance, previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 150, consiste in un processo di controllo direzionale, non dissimile da quelli adottati comunemente anche nelle aziende private, articolato nelle seguenti fasi: programmazione; formulazione dei budget; svolgimento dell'attività e misurazione; *reporting* e valutazione. Si tratta di un processo circolare, che si svolge a cadenza annuale, nel quale l'ultima fase di un ciclo alimenta la prima fase del ciclo successivo.

Nelle pubbliche amministrazioni il processo di controllo direzionale ha inizio con la predisposizione di un documento programmatico, chiamato "Piano della performance", con il quale sono individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi, definiti gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione e stabiliti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i relativi indicatori (art. 10, d.lgs. 150/2009). Il piano, che nelle

amministrazioni statali include la direttiva annuale del Ministro, deve essere strettamente coordinato con il ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio[195]. Si tratta di un principio di fondamentale importanza poiché la possibilità di raggiungere gli obiettivi indicati nel piano, ivi compreso l'eventuale obiettivo dello smaltimento dei debiti pregressi verso i fornitori delle pubbliche amministrazioni, dipende dalla coerenza tra le risorse effettivamente disponibili e le azioni da porre in essere per il raggiungimento degli obiettivi.

Il grado di raggiungimento dei singoli obiettivi indicati nel Piano della performance, dipende non solo dalla coerenza tra obiettivi, attività e risorse, e tra programmazione a livello di amministrazione e programmazione economico-finanziaria e di bilancio, ma anche, entro certi limiti, dal peso che l'amministrazione attribuirà ai vari obiettivi, dal funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance delle strutture e del personale e da quanto il connesso sistema di premi/sanzioni sarà in grado di incentivare i dirigenti verso il raggiungimento dei loro obiettivi. Naturalmente obiettivi connessi con lo smaltimento dei debiti pregressi e il corretto adempimento delle obbligazioni pecuniarie passive della pubblica amministrazione riguardano principalmente i dirigenti di spesa, cioè gli organi che all'interno dell'amministrazione si occupano di disporre i pagamenti. In proposito, va ricordata la delibera della CIVIT n. 115 del 10 novembre 2010 con la quale, con accordi convenzionali che coinvolgono tra gli altri la Ragioneria Generale dello Stato e DigitPA, è stato varato un programma di sostegno a progetti sperimentali e innovativi volti, tra l'altro, a diffondere e

[195] Il principale strumento di collegamento tra i due livelli di programmazione sono le note integrative allegate ai vari stati di previsione della spesa. Al riguardo la delibera Civit n. 112/2010 mette in evidenza la necessità che vi sia piena coerenza tra gli obiettivi contenuti nel piano della performance e quelli contenuti nelle note integrative al bilancio di previsione. Per garantire tale coerenza è necessario che i calendari dei due processi di programmazione siano allineati, che l'attività degli attori coinvolti sia coordinata e che gli strumenti di supporto e i sistemi informativi siano integrati. In particolare, fermo restando il calendario della programmazione finanziaria e di bilancio è necessario che il Piano della performance sia definito, nei suoi contenuti principali, entro la fine di settembre o al massimo la prima metà di ottobre. Con riguardo agli strumenti di supporto e ai sistemi informativi, inoltre, la Civit auspica che le amministrazioni utilizzino, nell'ambito di un sistema informativo integrato, un unico modello di scheda "obiettivi" e un unico modello di scheda "indicatori", per predisporre sia il Piano della performance che la Nota integrativa al bilancio.

uniformare le metodologie della valutazione tra le amministrazioni centrali e gli enti territoriali, anche tramite la definizione di modelli da pubblicare sulla rete internet.

Tra i progetti approvati figura quello relativo alla "individuazione e sperimentazione di una metodologia per la rilevazione ed il confronto dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e la valutazione delle relative conseguenze". In questo ambito potrebbero essere definiti una serie di indicatori finanziari riguardanti: a) il ritardo del pagamento rispetto alla data di trasmissione della fattura o altro documento equivalente; b) gli adempimenti dei dirigenti responsabili della spesa nei diversi passaggi, anche temporali, della procedura di spesa e dei controlli; c) il grado di soddisfazione delle imprese che forniscono beni e servizi alle pubbliche amministrazioni nei confronti dei comportamenti delle amministrazioni stesse. Inoltre, come suggerito dalla Confindustria "va introdotto il pagamento dei fornitori quale elemento vincolante per valutare - nell'ambito dei meccanismi di *benchmark* previsti dal decreto sul fisco regionale - la virtuosità o meno delle Regioni e, quindi, per definire i meccanismi premianti o sanzionatori nella distribuzione delle risorse" [196].

Le pubbliche amministrazioni e i loro dirigenti di spesa, oltre ad essere destinatari delle menzionate norme, saranno fortemente coinvolti dall'attuazione della legge n. 196/2009 che, oltre a istituzionalizzare la riforma della struttura del bilancio dello Stato per programmi e progetti[197], introduce una nuova modalità di gestione della liquidità dello Stato. Il Ministero dell'Economia e delle finanze e la Banca d'Italia, in attuazione dell'art. 47 della legge di contabilità e finanza pubblica, hanno di recente

---

[196] Confindustria, Audizione sulla proposta di legge *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*, Commissione Industria del Senato, 24 maggio 2011.

[197] Con la classificazione del bilancio per missioni e programmi, questi ultimi diventano le nuove unità di voto parlamentare. La gestione è maggiormente orientata al perseguimento delle politiche pubbliche e alla valutazione dei risultati di ciascun programma affidato a un unico responsabile. In questo contesto, riforma del bilancio e della dirigenza, programmazione della spesa, valutazione della performance (delle amministrazioni e dei singoli dirigenti), controlli interni di gestione e sulla gestione (affidati alla Corte dei conti), rappresentano altrettanti tasselli di un disegno unitario e coerente nell'ambito della più ampia riforma della pubblica amministrazione: ci sono i presupposti affinché questo circuito virtuoso possa dare buoni risultati anche per quanto attiene la tematica dei ritardi di pagamento, quantomeno nella corretta individuazione delle responsabilità gestionali, degli atti posti in essere (oppure omessi) dalle amministrazioni e nella ricerca di soluzioni adeguate al problema nell'ambito dei piani per la performance di cui ciascuna amministrazione si deve dotare.

sottoscritto una nuova convenzione per la gestione della liquidità depositata sul conto disponibilità del Tesoro, che prevede un saldo massimo remunerato e l'avvio di una complessa attività di *cash management* volta a stabilizzare il saldo del conto a fine giornata a un livello prossimo al citato saldo.

La nuova operatività renderà necessario migliorare le previsioni dei flussi di cassa che transitano per il conto disponibilità e per fare ciò dovrà essere migliorata sensibilmente la qualità della programmazione di breve-medio periodo affinché le previsioni giornaliere dei flussi di cassa delle singole amministrazioni che transitano attraverso la tesoreria statale siano sempre più precise e consentano di determinare con un buon margine temporale l'importo delle operazioni di impiego della liquidità eccedente il saldo stabilito da effettuare sui mercati a tassi remunerativi. Per questo motivo l'art. 46, comma 1, della legge n. 196/2009, recentemente modificato dall'art. 22 del decreto-legge n. 98/2011, (convertito nella legge n. 111/2011)), prevede che "le amministrazioni statali, incluse le loro articolazioni, e le amministrazioni pubbliche titolari di conti accesi presso la Tesoreria dello Stato, comunicano telematicamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze la stima dei flussi di cassa giornalieri con le cadenze e le modalità previste con decreto del Ministero delle Finanze"[198]. Il decreto del MEF, emanato il 13 luglio 2011, ma già in fase di predisposizione sulla base della precedente disposizione, dispone in sostanza che i dirigenti responsabili della spesa attuino un programma dei pagamenti, che dovrà essere necessariamente coerente con quanto previsto dal Piano della performance dell'amministrazione, nel quale dovranno essere indicati, per ciascuno dei giorni compresi nel periodo di riferimento, i pagamenti che saranno effettuati e il loro ammontare. Il programma ha una cadenza annuale per i pagamenti previsti nell'anno successivo, aggiornato ed eventualmente rimodulato entro il giorno 10 di

[198] Con riferimento agli enti territoriali diversi dallo Stato viene disposto che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica svolgano con cadenza annuale, entro 90 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio, un'attività di monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati. In sede di Conferenza permanente saranno altresì adottati gli interventi necessari per migliorare la previsione giornaliera dei flussi e eventualmente ridefinire le sanzioni in caso di mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione.

ciascun mese con la comunicazione telematica della distribuzione giornaliera dei pagamenti per il mese in corso e quello successivo. Pur riguardando importi che cumulativamente nel mese superano i 50 milioni di euro per singolo capitolo di spesa, ovvero pagamenti aventi la medesima natura economica, è evidente che la novità delle disposizioni esaminate sta nel sottolineare con forza l'esigenza della programmazione della spesa che non potrà non riguardare l'intero spettro di attività delle pubbliche amministrazioni e quindi anche i pagamenti in esecuzione di obbligazioni giuridiche e per acquisti di beni e servizi che, per importo, potrebbero non rientrare nell'obbligo di comunicazione al MEF.

Naturalmente ciò non costituirà una garanzia della qualità delle informazioni contenute nel programma che verrà comunicato. Affinché la qualità della programmazione dei flussi di cassa sia adeguata è necessario che la valutazione della performance dei dirigenti di spesa avvenga anche sulla base di indicatori relativi alla corrispondenza tra i *cash flows* previsti e quelli realizzati; il secondo comma dell'art. 46 prevede una sanzione amministrativa pari al 5 per cento della retribuzione di risultato, a carico del dirigente titolare del centro di responsabilità competente a predisporre il programma, in caso d'inadempimento all'obbligo di comunicazione. In definitiva una corretta attuazione di queste norme potrà essere di grande utilità non solo ai fini di una migliore gestione del debito e della liquidità dello Stato, ma anche per l'attuazione dei programmi di smaltimento dei debiti verso i fornitori e per garantire che i fornitori delle pubbliche amministrazioni ricevano il dovuto in tempi coerenti con la nuova Direttiva europea. In questo contesto, nel quale opera una forte responsabilizzazione della dirigenza pubblica, sarebbe possibile impostare un programma di progressivo smaltimento, sotto il vincolo delle risorse disponibili, dei pagamenti arretrati.

Le previsioni di liquidità e la programmazione dei flussi di cassa presentano importanti punti di contatto con il passaggio al bilancio di cassa, previsto dall'art. 42 della legge n.

196/2009,come modificato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39[199] *e con la riforma della pubblica amministrazione. Con il passaggio al bilancio di cassa, in vista del quale dal 2011 sarà avviata una sperimentazione biennale che coinvolgerà ministeri particolarmente complessi quali la Difesa e gli Interni, assumeranno particolare rilievo i profili di responsabilità organizzativa delle amministrazioni che, nelle intenzioni del legislatore, dovranno attuare una serie ordinata di azioni indirizzate verso la programmazione delle attività di assunzione delle obbligazioni sulla base delle quali i dirigenti responsabili ordinano e pagano le spese*[200]*. Per questo motivo il decreto ministeriale che ha avviato la sperimentazione prevede che i dirigenti responsabili della spesa predispongano, per ciascun capitolo/piano di gestione, "un piano finanziario dei pagamenti, ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione ed adempimento delle obbligazioni, indica l'importo ed il termine del pagamento". Prevede, inoltre, che il dirigente responsabile della spesa adotti "appositi atti di cui il piano finanziario dei pagamenti dà riferimento, i quali costituiscono presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel piano finanziario medesimo". Il piano finanziario, quindi, costituirà il principale strumento di gestione dei*

---

[199] La legge n. 39/2011 prevede che il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo, entro quattro anni dall'approvazione della legge, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi, il cui rispetto potrebbe avere riflessi anche sulle iniziative da avviare per fronteggiare i ritardi dei pagamenti: a) razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese nonché di quella relativa alla formazione e gestione contabile dei residui attivi e passivi, al fine di assicurare trasparenza e semplificazione; b) potenziamento del bilancio di cassa anche con il raccordo tra autorizzazioni di cassa del bilancio e gestione di tesoreria; c) previsione dell'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre il piano finanziario sulla base del quale ordina e paga le spese; d) revisione del sistema dei controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente, tenendo conto di quanto detto alla precedente lettera c). Sul ruolo del bilancio di cassa si veda anche B. D'Offizi, *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*, audizione presso la Commissione 5^ del Senato della Repubblica, dicembre 2010.

[200] Come rileva la Corte dei conti, anche nella nuova formulazione della legge n. 39 del 2011, che pure soprassiede al passaggio ad un bilancio di sola cassa, si prevede il significativo rafforzamento del ruolo, soprattutto programmatorio e gestionale, del bilancio di cassa in un sistema misto "competenza e cassa". Viene infatti confermato l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un piano finanziario dei pagamenti a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni. Si tratta di un documento che, anche nel nuovo sistema, costituirà uno dei principali strumenti di gestione e programmazione finanziaria. Esso mira a rafforzare il ruolo della cassa, anche attraverso un più stretto raccordo tra l'autorizzazione di cassa del bilancio e la gestione di tesoreria". Corte dei conti, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010*, parte prima*, I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010.*

dirigenti di spesa, sulla base del quale, nei limiti delle autorizzazioni di cassa, saranno graduati nel tempo i pagamenti.

Queste innovazioni, se efficacemente attuate, avranno riflessi significativi anche sulla riforma del conto Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria presso la Banca d'Italia. E' ragionevole ritenere che le informazioni che le amministrazioni invieranno al MEF in forma telematica dovranno essere coerenti con il piano finanziario dei pagamenti e con le informazioni contenute nella scheda informatica approntata dalle stesse ai fini della redazione del bilancio di cassa nonché con gli atti conseguenti adottati dal dirigente responsabile della spesa; tali atti costituiranno i presupposti per la determinazione dell'entità e dei termini di pagamento della spesa.

Il sistema che si va delineando nella prassi amministrativa - attuazione del bilancio di cassa e programmazione dei flussi finanziari ai fini della gestione ottimale della liquidità del Tesoro sul conto disponibilità - pone l'accento sul miglioramento della capacità di programmazione dei dirigenti che dispongono le spese e sui connessi profili di responsabilità. Sotto questo aspetto la riforma del bilancio appare strettamente collegata con la riforma della pubblica amministrazione, delineata dalla legge n. 15/2009 e dal decreto legislativo n. 150/2009 e in particolare con il sistema di valutazione delle performance che deve guidare le amministrazioni e i loro dirigenti verso lo svolgimento di un'efficace programmazione finanziaria. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) è già intervenuta stabilendo parametri e modelli di riferimento per misurazione e valutazione dell'attività delle amministrazioni e dei singoli dirigenti, richiedendo che si attui il raccordo e l'integrazione degli stessi con il nuovo processo di redazione dei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio delineato dalla legge n. 196. Su questo punto sarebbe auspicabile che, in occasione della concreta attuazione dei sistemi di misurazione e valutazione, le singole amministrazioni pongano la giusta enfasi sulla qualità della programmazione dei flussi di cassa svolta dai responsabili della spesa. Sarebbe altresì importante che i sistemi di premi e sanzioni siano in grado di indirizzare i dirigenti verso comportamenti virtuosi.

Con il decreto 8 agosto 2010 il MEF[201] *ha imposto alle amministrazioni statali di predisporre, tramite i dirigenti responsabili della spesa, un programma dei pagamenti previsti nell'anno. Nel programma, da aggiornare in corso d'anno, dovranno essere indicati tutti i pagamenti previsti, quindi non solo quelli derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, regolarmente contabilizzate e formalizzate al sistema informativo come atti di impegno, ma anche quelli che deriveranno da obbligazioni ancora da assumere. Il decreto prevede l'obbligo, per il dirigente responsabile della spesa, di segnalare il rischio che le previsioni di spesa indicate nel programma non siano garantite e pone a carico dello stesso dirigente una responsabilità disciplinare e amministrativa in caso di mancata segnalazione. Questo tipo di responsabilità dovrebbe valere anche nel caso in cui il dirigente avvii lavori o ordini forniture senza la necessaria copertura finanziaria, contando poi sulla dilazione dei pagamenti e sulla sistemazione successiva.*

12. Suggerimenti sul piano finanziario e organizzativo e prime conclusioni

L'analisi svolta sui ritardi dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche ha posto in evidenza che siamo di fronte ad una problematica complessa, sulla quale incidono diversi fattori che, se presenti simultaneamente (carenze di risorse e vincoli del Patto di stabilità, necessità di fronteggiare le misure di contenimento del deficit, inefficienza delle strutture, procedure di spesa caratterizzate da eccessiva burocrazia, mancato controllo sui costi, scarso ricorso alla tecnologia e alle innovazioni come la fatturazione elettronica, inadeguatezza del sistema di pagamenti, non adeguata responsabilizzazione della dirigenza ecc.), sono in grado di determinare slittamenti anche sostenuti dei tempi di pagamento. Avanzare proposte non rientra nei limiti di questo lavoro. Tuttavia, dalle esperienze trattate nel documento è possibile desumere alcune indicazioni, non sempre coerenti, per suggerire soluzioni che possano consentire al sistema Italia di approssimare, in un

[201] Il decreto è attuativo dell'art. 9 comma 1-*ter* del D.L. n. 185/2008 (sull'analisi e la revisione delle procedure di spesa) e dell'art. 9 del D.L. n. 78/2009 (recante la regolamentazione della procedura di controllo degli impegni di spesa).

arco ragionevole di tempo, la situazione di normalità nella gestione dei pagamenti della pubblica amministrazione che diventerà obbligatoria quando, dal prossimo anno, sarà recepita la nuova direttiva europea in materia.

1. Destinare risorse adeguate per smaltire l'arretrato di pagamenti nel medio lungo termine; in particolare, riportare verso la normalità il meccanismo che si è instaurato di mancata corrispondenza tra esercizio corrente e relativi stanziamenti, che vengono utilizzati per regolare i pagamenti pregressi mentre quelli di nuova formazione sono differiti agli esercizi successivi.

2. Rendere effettiva una riforma volta a razionalizzare e a programmare adeguatamente la spesa, soprattutto quella per consumi intermedi, recuperando margini di efficienza con la piena attuazione della riforma delle strutture pubbliche; si potrebbe in tal modo in parte fronteggiare le politiche di contenimento della spesa pubblica.

3. Superare la logica dei ritardi dei pagamenti utilizzati come strumento di regolazione delle esigenze di cassa.

4. Rendere possibile per le imprese compensare pro quota, in una prospettiva pluriennale resa coerente con gli equilibri annuali del bilancio, i crediti nei confronti delle amministrazioni pubbliche con i debiti di natura fiscale e contributiva. Tale facoltà è già prevista dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010 (art. 31, comma 1bis) la quale dispone che i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle Regioni, degli Enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale per somministrazione forniture e appalti possono non essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. Per l'attuazione di questa norma manca il decreto con il quale il MEF avrebbe dovuto garantire anche il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica.

5. Certificazione obbligatoria dei crediti e cessione alla Cassa Depositi e Prestiti, ovvero agli enti creditizi e finanziari specializzati nel settore factoring. In questa direzione si inserisce ora l'art. 13 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) il quale ha disposto che le Regioni e gli Enti locali, sono obbligate (in

precedenza erano solo facoltizzate) a certificare, nel rispetto del Patto di stabilità interno, se il credito è certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire la cessione *pro soluto* a favore di banche o intermediari finanziari. E' previsto un potere sostitutivo della Ragioneria territoriale dello Stato che può, ove del caso, nominare un commissario *ad acta* con oneri a carico dell'ente locale. La certificazione non può essere rilasciata dagli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 e dalle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. Un decreto ministeriale da emanarsi entro 90 giorni dovrà disciplinare le modalità di attuazione di queste disposizioni. Gli enti locali potranno prevedere, nelle convenzioni di tesoreria, l'obbligo per il tesoriere di accettare, su istanza del creditore, crediti *pro soluto* certificati sulla base della nuova disciplina.

6. Costituzione presso la Cassa Depositi e Prestiti di una società veicolo denominata "impresa sicura" per la gestione dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni.

7. Revisione delle procedure di spesa e ricorso a strumenti semplificati per la verifica della regolarità contabile e amministrativa insieme alla effettiva attuazione dei controlli di gestione.

8. Completamento dell'informatizzazione delle fasi di ordinazione della spesa e dematerializzazione dei pagamenti, partendo dalla completa digitalizzazione delle procedure di gara anche sopra soglia.

9. Attuazione delle disposizioni sulla fatturazione elettronica obbligatoria per tutte le amministrazioni pubbliche.

10. Istituzione di un fondo temporaneo alimentato dal risparmio postale, con il concorso degli intermediari finanziari e alimentato anche con emissioni di titoli di debito sul mercato.

11. Istituzione di un fondo finalizzato ad estinguere i debiti pregressi contratti dalle amministrazioni su un arco di tempo pluriennale.

12. Introduzione delle carte di pagamento elettroniche.

13. Responsabilizzazione della dirigenza, anche attraverso la definizione di indicatori di comportamento e finanziari. Gli indicatori potrebbero riguardare: a) il ritardo del pagamento rispetto alla data di trasmissione della fattura o altro documento equivalente; b) gli adempimenti dei dirigenti responsabili della spesa nei diversi passaggi, anche temporali, della procedura di spesa e dei controlli; c) il grado di soddisfazione delle imprese che forniscono beni e servizi alle pubbliche amministrazioni nei confronti dei comportamenti delle amministrazioni stesse. Inoltre, potrebbe prevedersi il pagamento dei fornitori quale elemento vincolante per valutare - nell'ambito dei meccanismi di *benchmark* previsti dal decreto sul fisco regionale - la virtuosità o meno delle Regioni e, quindi, per definire i meccanismi premianti o sanzionatori nella distribuzione delle risorse. A questo proposito va ricordato il decreto legislativo di attuazione del federalismo fiscale n. 149 del 6 settembre 2011 il quale introduce il "fallimento politico" per gli amministratori che si rendano responsabili di gravi dissesti dei conti degli enti; oltre alla decadenza automatica, è prevista l'ineleggibilità per dieci anni a tutte le cariche pubbliche elettive e il divieto di nomina in organi o enti a tutti i livelli.

14. Intervento delle imprese di assicurazione e della SACE (SACE-Fact) nella prestazione delle garanzie finalizzate ad agevolare la riscossione dei crediti; in particolare, la SACE ha stipulato un accordo in base al quale le Poste distribuiranno Riverse Factoring PA, un prodotto che consentirà alle imprese fornitrici della PA di attivare un sistema di "pagamento garantito" delle fatture in scadenza. Le imprese correntiste di Bancoposta possono richiedere agli sportelli Posteimpresa lo sconto dei crediti certificati dagli enti della PA convenzionati con SACE Fact.

15. Istituzione di un fondo rotativo presso le Camere di commercio al quale accederebbero le imprese in sofferenza per il ritardo nei pagamenti della PA.

16. Applicazione di sanzioni automatiche per i ritardi di pagamento.

17. Allentamento del Patto di stabilità almeno per gli enti "virtuosi", limitatamente alla quota di debiti per investimenti, escludendo le risorse comunitarie dalla base di calcolo del Patto per le Regioni del Mezzogiorno.

18. Maggiore ricorso alla compensazione orizzontale e verticale in ambito regionale.

19. Riprendere le operazioni di cartolarizzazione.

20. Centralizzazione della gestione degli acquisti di beni e servizi e dei pagamenti delle fatture, così come realizzato in alcune Regioni, anche riducendo drasticamente il numero delle stazioni appaltanti (17.000) operanti attualmente.

Sotto il profilo gestionale le innovazioni normative recenti e le esperienze analizzate suggerirebbero due tipologie di intervento, strutturalmente antitetiche:

a) La soluzione finanziaria (punti 5, 6, 10, 14, 15 e 19).

b) La soluzione organizzativa (punti 2, 7, 8, 9, 12, 13, 16, 20).

La prima da sola non porta molto lontano poiché deresponsabilizza gli amministratori, rinvia il problema del pagamento, produce oneri ulteriori per la pubblica amministrazione (a vantaggio di banche e intermediari finanziari). Non può, ovviamente, essere del tutto esclusa ma, come si è cercato di argomentare, sarebbe da coordinare con le altre iniziative e si dovrebbe inserire in un contesto di scelte equilibrate ed efficaci.

La seconda è la via maestra: molto difficile da implementare nel sistema italiano, centrato sul controllo formale e preventivo, è tuttavia indispensabile per recuperare efficienza nella PA (l'esperienza concreta dimostra che anche nelle situazioni peggiori, come nel caso del Lazio, si possono ottenere buoni risultati: ovviamente, bisognerebbe guardare con maggiore attenzione all'esperienza della Regione Lombardia).

Una situazione intermedia, in cui utilizzare proficuamente la Cassa Depositi e Prestiti e gli intermediari finanziari, potrebbe essere quella relativa allo smaltimento dell'arretrato (punti 1 e 11). A ciò si è recentemente aggiunta la disposizione sulla certificazione obbligatoria dei crediti da parte di Regioni ed enti locali, contenuta nell'art. 13 della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (punto 5). La premessa generale per affrontare il problema sta nel superamento della logica basata sul vincolo ai pagamenti per esigenze di cassa (punto 3). Con grande cautela, per non allentare lo

sforzo amministrativo e l'*accountability,* va evitato l'eccessivo ricorso a soluzioni flessibili e a compensazioni (punti 4, 17 e 18).

Allegato

Il procedimento della spesa

Ai sensi dell'art. 269 del R.D. n. 827/1924 "sono spese dello Stato quelle alle quali si deve provvedere a carico dell'erario a norme di leggi, decreti, regolamenti o altri atti di qualsiasi specie, e quelle, in genere, necessarie per il funzionamento dei servizi pubblici che dipendono dalle amministrazioni dello Stato". Si tratta, in sostanza, delle erogazioni effettuate per adempiere alle obbligazioni pecuniarie passive assunte per l'acquisizione dei fattori produttivi, per gli investimenti finanziati direttamente dallo Stato e per i trasferimenti ad altri enti pubblici, famiglie e imprese.

Tutte le spese hanno un fondamento giuridico in un preesistente atto normativo, diverso dalla legge di bilancio. La legge di bilancio, tuttavia, autorizza l'effettuazione delle spese e pone dei limiti all'attività di spesa delle amministrazioni. L'esistenza di un bilancio sia di cassa che di competenza fa si che i limiti siano di due tipi: limiti all'impegno e limiti al pagamento. L'erogazione delle spese avviene attraverso un particolare procedimento, volta ad assicurare il rispetto, da parte delle amministrazioni, degli obiettivi e dei vincoli fissati dal bilancio.

Le fasi in cui si articola il procedimento di spesa sono: l'impegno; la liquidazione; l'ordinazione e il pagamento.

L'impegno

La fase dell'impegno è quella in cui una somma stanziata nel bilancio di competenza viene vincolata a una determinata destinazione attraverso uno specifico atto di impegno. Dall'impegno deriva, per l'amministrazione, un vincolo giuridico a non utilizzare la somma per destinazioni diverse da quelle indicate nell'atto d'impegno.

Di solito l'obbligazione pecuniaria passiva alla quale è connesso l'atto di impegno si perfeziona prima o quantomeno contestualmente all'assunzione dell'impegno. A seconda della natura della fonte dell'obbligazione, gli impegni si dividono in: legislativi, se la spesa viene disposta dalla legge; contrattuali, quando l'obbligazione pecuniaria passiva nasce da un contratto; amministrativi, quando l'obbligo di effettuare la spesa nasce da un atto amministrativo; giudiziali, quando lo Stato è condannato a pagare una certa somma con una sentenza passata in giudicato.

Gli atti di impegno sono soggetti a un controllo preventivo, contabile e di legalità della spesa, svolto dagli uffici centrali di bilancio (UCB) e dalle ragionerie territoriali dello Stato (RTS)[202]. Solo le risultanze del controllo contabile, tuttavia, possono

[202] Ai sensi dell'articolo 11, comma 4 del d.P.R. n. 367/1998 ove l'atto o il provvedimento sia soggetto anche al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti esso deve essere inviato all'Ufficio Centrale del bilancio o alla Ragioneria Territoriale dello Stato e alla Corte dei conti. La documentazione che accompagna l'atto viene inviata alla Corte dei conti per il tramite dell'UCB o della RTS. Gli eventuali rilievi dell'UCB o della RTS sono trasmessi all'amministrazione che ha emanato l'atto e alla Corte dei conti.

impedire all'atto di acquistare efficacia. Ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. 367/1994, infatti, la registrazione dell'impegno non può avere luogo solo in caso di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio, di spesa da imputare a un capitolo diverso da quello indicato, oppure quando la spesa sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o viceversa. In tali casi, l'UCB o la RTS deve restituire l'atto all'amministrazione, con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso[203].

L'UCB e la RTS sono tenute a registrare l'impegno nel termine di 15 giorni. Gli atti di impegno acquistano efficacia trascorsi 10 giorni dalla registrazione. Entro tale termine gli UCB e le RTS possono preannunciare all'amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa, che dovranno essere comunicate entro i successivi 10 giorni.

Il controllo di legalità riguarda i profili di stretta aderenza degli atti alle leggi che li disciplinano, ed esclude ogni tipo apprezzamento dell'interesse pubblico perseguito nonché il sindacato sulle scelte discrezionali dell'amministrazione e qualunque tipo di verifica riguardante l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa[204]. Le eventuali osservazioni relative alla legalità della spesa, tuttavia, non hanno effetto impeditivo dell'efficacia dell'atto. Il dirigente responsabile della spesa, infatti, può comunque decidere di emettere l'ordine di pagamento informando l'UCB o la RTS competente[205].

La liquidazione

Nella fase della liquidazione viene determinato l'esatto ammontare della spesa (nei limiti della somma impegnata), nonché il soggetto creditore. La liquidazione avviene sulla base di titoli e documenti idonei a comprovare il diritto acquisito dal creditore. In genere la liquidazione è effettuata dallo stesso organo amministrativo che ha promosso l'impegno di spesa.

L'ordinazione

È la fase in cui le amministrazioni, attraverso l'emissione di un titolo di spesa, danno ordine alla tesoreria dello Stato o al tesoriere bancario di pagare le somme liquidate. Secondo l'art. 54 della legge di contabilità generale dello Stato, il

---

Le controdeduzioni dell'amministrazione sono parimenti trasmesse sia all'UCB o alla RTS che alla Corte dei conti.

[203] Si tratta delle medesime fattispecie in cui, ai sensi dell'art. 25 del R.D. 1214/1934, non è ammessa la registrazione con riserva da parte della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità su atti.

[204] Cfr. circolare RGS n. 69/1998. Prima della riforma recata dal D.P.R. 38/1998, invece, gli atti di impegno erano assoggettati ad un vero e proprio controllo preventivo di legittimità a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti.

[205] Teoricamente le osservazioni circa la legalità della spesa, preannunciate e comunicate all'amministrazione dall'UCB o dalla RTS, possono solo influenzare (in senso negativo) ma non impedire al dirigente responsabile di dare esecuzione all'atto. Tuttavia, nella realtà, è poco probabile che l'organo di amministrazione attiva decida di agire disattendendo completamente le osservazioni ricevute.

pagamento delle spese può avvenire sulla base di: mandati di pagamento; ruoli di spesa fissa; ordini di accreditamento.
Si distingue, pertanto, un'ordinazione diretta, quando il dirigente di spesa impartisce direttamente alla tesoreria l'ordine di effettuare il pagamento, da una ordinazione indiretta, che si ha quando l'ordinatore principale della spesa dispone un ordine di accreditamento a favore di un funzionario delegato (in sostanza una apertura di credito presso il tesoriere) il quale provvederà poi a disporre il pagamento attraverso ordinativi su ordine di accreditamento o a pagare in contanti, dopo avere prelevato le somme necessarie attraverso buoni emessi a proprio favore.
I mandati di pagamento possono essere individuali o collettivi a seconda che il beneficiario del pagamento sia unico o che il mandato abbia una pluralità di beneficiari. I ruoli di spesa fissa, invece, sono assimilabili a mandati permanenti, attraverso i quali si dispone il pagamento in via continuativa determinate somme. Vengono utilizzati per il pagamento degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenze determinati.
La fase dell'ordinazione ha raggiunto un elevato livello d' informatizzazione. Dal 1999 è attivo il sistema di pagamento denominato "mandato informatico" in base al quale l'ordinazione della spesa avviene attraverso titoli dematerializzati, inviati per via telematica alla Banca d'Italia tramite il sistema pubblico di connettività (SPC). Attualmente circa il 10%. per cento dei mandati emessi dalle amministrazioni centrali dello Stato, che rappresentano tuttavia oltre il 70% della spesa pubblica, sono telematici. Sono dematerializzati anche gran parte dei ruoli di spesa fissa. È in via di attuazione, invece, la telematizzazione degli ordinativi su ordine di accreditamento che rappresentano la spesa eseguita dagli organi periferici dello Stato: si tratta di circa 1 milione di titoli di spesa per i quali i meccanismi di emissione e pagamento possono tuttora comportare ritardi nei pagamenti, che saranno superati con il prossimo avvio graduale di una procedura completamente informatizzata. In alcuni casi, previsti dall'art. 50 della legge di contabilità, la fase dell'ordinazione coincide con quella dell'impegno (e della liquidazione).

Il pagamento

Nell'ultima fase del procedimento di spesa, la tesoreria provvede ad effettuare il pagamento delle somme con le modalità indicate dalle amministrazioni. Su questa fase ha fortemente inciso la riforma attuata dalla Banca d'Italia d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, volta a telematizzare la fase di scambio delle informazioni e di pagamento attraverso gli strumenti messi a disposizione dal sistema interbancario (bonifici bancari e postali).Sono stati semplificati e velocizzati tutti i pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato.

3.2. SPORTELLI UNICI

1. SUAP E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA NEI COMUNI ITALIANI

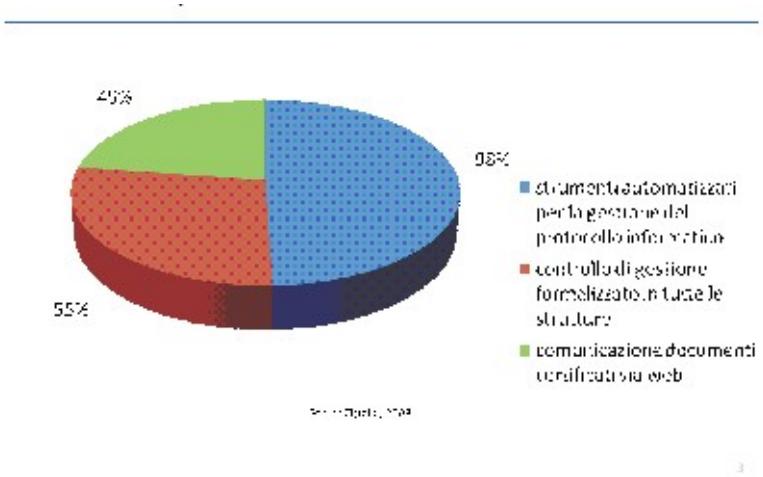
Negli ultimi venti anni la semplificazione amministrativa è divenuta una costante nella discussione parlamentare e altrettanto intensa è stata la produzione normativa. Tanto più se la semplificazione dei procedimenti amministrativi e il miglioramento della qualità della regolazione vengono considerate come condizioni primarie per accrescere la competitività del Paese, nonché le condizioni di partenza su cui confrontarsi con i *partner* europei.

Dall'ultima indagine condotta dall'ANCI-Cittalia[206] nel 2008, che ha interessato i Comuni con più di 10.000 abitanti distribuiti su tutto il territorio nazionale, emerge che le amministrazioni comunali negli ultimi dieci anni hanno concentrato le loro azioni sulle leve gestionali e sull'informatizzazione dei processi di lavoro, quasi ovunque interessati da cambiamenti che hanno permesso di migliorare le *performance* organizzative.

Dai dati emerge che la quasi totalità delle amministrazioni coinvolte nell'indagine può contare su un livello elevato di informatizzazione delle procedure, in quanto il 98% dei Comuni possiede una qualche forma di protocollo informatico, oltre ad aver impiantato sistemi di controllo di gestione integrati e utilizza la posta elettronica certificata (tav. 1)

[206]La fondazione "Cittalia - Centro europeo di studi e ricerche per i comuni e le città" è la struttura dell'Anci dedicata agli studi e alle ricerche.

Tav. 1 L'informatizzazione delle procedure nei Comuni



Fonte: Anci

Tuttavia queste leve, alla prova dei fatti, non si sono mostrate sufficienti per il concreto, e soprattutto duraturo, impianto di sistemi di semplificazione in grado di mantenere nel tempo adeguati *standard* prestazionali.

Una possibile spiegazione potrebbe essere proprio il disequilibrio tra l'utilizzo delle leve gestionali e quelle strategiche, a deciso favore delle prime, con la conseguenza di una cronica difficoltà di costruire relazioni stabili ed efficaci con i cittadini e le imprese.

Con il nuovo regolamento dettato dal D.P.R. 160/10 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'art.38 co. 3 del DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni dalla L.133 del 6 agosto 2008) l'approccio "informatico" del Comune è destinato a modificarsi radicalmente, in quanto la norma prevede l'esclusività della modalità telematica quale mezzo di comunicazione e trasmissione di tutti i dati inerenti le pratiche SUAP: i Comuni necessitano di una assoluta revisione del funzionamento del *back office*.

La dotazione minima comunale prevede - oltre alla posta elettronica certificata e al protocollo informatico – la firma digitale e la disponibilità di un sito *internet*.

D'altro canto il *front office* interattivo offerto alle imprese deve essere in grado di fornire alcuni servizi minimi: presenza di informazioni e modulistica; banca dati dei

procedimenti; visualizzazione *on-line* della pratica; inoltro telematico dell'istanza e sistema di pagamento *on line* con oneri associati.

Ancor oggi, accanto ai principali indicatori che dimostrano una diffusione ormai generalizzata di alcune dotazioni abilitanti (banda larga, sito *web,* protocollo informatico,almeno per quello che riguarda il nucleo minimo, PEC), vi sono indicatori che registrano un relativo ritardo, come la firma digitale e la connessione dei Comuni alle reti della PA. I dati dell'Osservatorio Piattaforme, che rappresenta un'iniziativa per il monitoraggio territoriale dell'innovazione dei servizi, elaborati da *Between* S.p.A.[207] precedenti all'entrata in vigore del D.P.R. 160/10, rilevano che a fronte del 90% dei Comuni che hanno istituito il protocollo informatico, soltanto il 52% ha istituito la firma digitate e il 64% la posta elettronica certificata (tav. 2).

Tav. 2 - Dotazioni tecnologiche dei Comuni

DOTAZIONI TEGNOLOGICHE (% Comuni)	Val. %
PEC	64
Firma digitale	52
SPC (fornitore qualificato SPC o Rete pubblica territoriale)	58
Protocollo informatico	90
Banda larga	91
Sito web	85
Informatizzazione attività produttive (programmi applicativi specifici o *outsourcing* dell'attività)	40

Fonte: Between, ottobre 2009

La situazione rilevata dall'Osservatorio Piattaforme nelle diverse regioni italiane è fortemente diversificata, sia nella dotazione tecnologica abilitante sia soprattutto nella diffusione dei SUAP telematici. Ciò sembra derivare da alcune politiche e

[207] Società che offre servizi specialistici di consulenza strategica e tecnologica nel settore dell'Information & Communication Technology (ICT), con una particolare focalizzazione nei settori delle telecomunicazioni e della sicurezza.

iniziative di *governance* regionali che sembrano aver funzionato, mentre altre non hanno raggiunto i risultati attesi.

Per quanto riguarda gli strumenti di certificazione dei flussi documentali nei Comuni il dato fornito dalla ricerca ANCI-Cittalia dimostra ancora una volta che al variare della dimensione demografica dell'ente e del numero degli addetti aumentano gli strumenti informatici che vengono adottati. Ciò dimostra che nei Comuni medio-grandi la capacità di spesa aumenta, così come il capitale umano a disposizione con il vantaggio per gli amministratori di adottare prudentemente politiche organizzative innovative (tav. 3).

Tav. 3 Strumenti di certificazione dei flussi documentali nei Comuni

	Comuni	Da 10000 a 50000 ab	Comuni	>Da 50000 a100000 ab	Comuni	Da 100000 a 500000 ab	Comuni	Oltre 500000 ab	Totale
La firma digitale per tutte le posizioni apicali	4 su 11	36%	7 su 15	47%	3 su 10	30%	3 su 6	50%	37%
La firma digitale solo per alcune posizioni	4 su 11	36%	4 su 15	27%	7 su 10	70%	50%	37%	37%
La posta elettronica certificata interna	3 su 11	47%	7 su 15	47%	4 su 10	40%	3 su 6	50%	29%
La possibilità di ricevere via web dagli utenti documenti certificati	5 su 11	45%	6 su 15	40%	5 su 10	50%	4 su 6	57%	45%

Fonte: Cittalia, 2008

Fonte: Anci

Dai dati emerge che nei Comuni non è ancora possibile dotare tutte le posizioni apicali degli strumenti di certificazione dei flussi documentali, problema che sembra essere legato ancora una volta ai costi di gestione correlati.

2. D.P.R. 160/10: IL NUOVO SUAP

Sin dal 1998 in Italia si parla di "nascita" dello sportello unico per le attività produttive allorquando il D.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti Locali) ne prevedeva la sua istituzione demandando al regolamento n. 447 del 1998 la sua attuazione. Le origini della norma sono comunque antecedenti e risalgono al 1997, anno in cui la Legge 59 prevedeva la "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa", cosiddetta "Bassanini 1".

Soltanto oggi si registrano i primi risultati positivi a seguito dei molteplici interventi di sostegno finalizzati a promuoverne la nascita. Tuttavia le difficoltà che si riscontrano nei diversi territori sul funzionamento dello sportello unico sono ancora evidenti.

La riforma con l'art. 38 del D.L. 112/08 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria; convertito con L. 133 del 6 agosto 2008) e poi con il D.P.R. n. 160 del 7 settembre 2010 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive), recepita nell'ordinamento nazionale con il Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 novembre 2011 (Misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive) perfeziona l'opera di riorganizzazione e semplificazione. Tuttavia non rende ancora la procedura esclusivamente informatizzata tra tutti i soggetti coinvolti nel procedimento. In ogni caso, non basta "fare semplice" e dunque informatizzare i documenti da presentare per accelerare le singole fasi del procedimento, ma occorre agire da un lato su alcune disposizioni normative di carattere nazionale e regionale e dall'altro adottare un sistema di *governance* perfetto per coordinare gli enti terzi (autorità competenti) coinvolti in un'ottica di riduzione degli atti autorizzatori e certezza dei tempi di conclusione del procedimento (tav. 4).

Recentemente l'introduzione della SCIA (Legge 122/10 di conversione della manovra finanziaria), che ha sostituito la DIA, ha rappresentato un'importante semplificazione in quanto l'attività di impresa può essere iniziata immediatamente all'atto di presentazione della segnalazione. Dall'entrata in vigore del nuovo istituto, l'Ufficio legislativo del Ministro per la Semplificazione normativa ha formulato diverse note interpretative, attraverso le quali, tra l'altro, è stato chiarito l'ambito di applicazione della SCIA e la necessità di coordinamento di questa con le normative settoriali che disciplinano, secondo i casi, la documentazione da allegare alla segnalazione. A tal proposito, si ricorda che l'articolo 6, comma 2, lettera *b*) del D.L. n. 70/2011 avvalora tale lettura in quanto prevede l'obbligo a carico di tutte le PP.AA. di pubblicare sui propri siti istituzionali, entro il 30 ottobre 2011, l'elenco degli atti e dei documenti che devono essere prodotti a corredo dell'istanza, per ciascun procedimento amministrativo rientrante nelle rispettive competenze. Stabilisce, inoltre, che le conseguenze del mancato adempimento ricadano sulla stessa P.A., poiché essa non può respingere l'istanza adducendo la mancanza di un atto o di un documento e deve invitare il richiedente a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. L'omissione da parte dell'amministrazione competente di inviare all'istante una tale richiesta, provoca la nullità del provvedimento di diniego successivamente adottato. Non solo, ma il mancato adempimento della P.A. non inficia la legittimità della SCIA presentata e consente al privato di dare comunque immediato inizio all'attività.

La SCIA, inoltre, azzerando i controlli amministrativi *ex ante* inverte la prospettiva compiendo il passaggio dal principio autoritativo al principio di auto responsabilità del privato chiamato ad assumersi, anche penalmente, le conseguenze di una segnalazione illegittima perché priva dei requisiti normativamente previsti. Il privato, infatti, è chiamato, nel suo interesse, ad attuare un "auto-controllo" del progetto che intende realizzare essendo tenuto ad assumersi la responsabilità della legittimità della segnalazione, pena l'applicazione di una sanzione penale più rigida

di quella prevista dall'art. 483[208]del codice penale (falsità dell'atto pubblico), poiché il comma 6 dell'art. 19 della legge n. 241/1990 prevede che le attestazioni o le dichiarazioni false siano punite con la reclusione fino a tre anni. Tale previsione è coerente con il nuovo approccio dell'auto responsabilità, consente di bilanciare l'annullamento dei controlli *ex ante* e si configura funzionale alla riduzione delle ipotesi di condotte abusive da parte del privato che, nel caso, le attuerebbe contro il suo interesse. Altro problema che il Comune deve affrontare è quello della forma di gestione del SUAP: in *house o in outsourcing*? L'art. 4, commi 10 e 11 del D.P.R. 160/2010 si limita ad indicare i requisiti su cui testare l'idoneità del SUAP e, se del caso, prevedere la funzione sussidiaria della Camera di commercio, lasciando al Comune la facoltà di decidere.

Ultimo punto di criticità, è rappresentato dall'ancora mancata istituzione delle Agenzie per le imprese, il cui ruolo è esaltato dall'art. 6 del D.P.R. suddetto attraverso l'attribuzione di una particolare efficacia riconosciuta alle loro dichiarazioni di conformità, una sorta di asseverazione delle asseverazioni. Ancora non si capisce bene il compito che avrà l'Agenzia nell'ambito del procedimento, fermo restando che essa è chiamata ad effettuare un primo controllo sulla regolarità formale e di merito prima di trasmettere al SUAP la propria dichiarazione di conformità.

Il ruolo ritagliato per l'Agenzia resta, in ogni caso, quello di accompagnare l'imprenditore nella nascita della sua impresa, prima che nell'avvio dell'attività produttiva, consentendogli di superare le eventuali difficoltà connesse all'utilizzo esclusivo della modalità telematica per la presentazione della documentazione richiesta nei procedimenti amministrativi (tav. 5).

Tav. 4 – DPR 160/2010. il nuovo SUAP

[208] Art. 483 Cod. Penale - Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico. Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni.Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi.

Affidato a	**▪ Il Comune in forma singola o associata o in delega alla CCIA** **▪ Alle Regioni spetta il ruolo di coordinamento territoriale**
Con il compito di	▪ *costituire* l'interfaccia unica dell'impresa in nome e per conto di tutti gli altri Enti coinvolti nei processi di autorizzazione (Enti terzi) ▪ *coordinare* le attività degli Enti terzi (ASL; ARPA; Vigili del Fuoco o Sovrintendenze; altri uffici dello stesso Comune)

Elementi di criticità	**▪ Intervento di *organizzazione* piuttosto che di *semplificazione amministrativa*** **▪ Difficoltà organizzativa dei Comuni (soprattutto piccoli)** **▪ Frammentazione e sovrapposizione delle competenze** **▪ rapporto con gli Enti terzi** **▪ carenza infrastrutture tecnologiche**

Fonte: Anci

Tav. 5 Le fasi della vita dell'impresa

FASI DI VITA DELL'IMPRESA	**PRIMA del d.P.R. 160/10**		**ORA**	
	ADEMPIMENTI	**ENTI COINVOLTI**	**ADEMPIMENTI**	**ENTI COINVOLTI**
Avvio impresa	Iscrizione Registro	CCIAA	Comunicazione unica	CCIAA
	Comunicazioni	Agenzia Entrate, Inps, Inail		
Realizzazione/modifica impianto	Domanda unica	SUAP, enti terzi	Domanda unica: segnalazione o istanza	SUAP Enti terzi Uffici comunali
Esercizio attività	Autorizzazione/DIA	Amministrazione competente	SCIA (residualmente autorizzazione)	

Fonte: Anci

3. BREVE ESCURSUS STORICO SULLA DIFFUSIONE DEGLI SPORTELLI UNICI IN ITALIA DAL DPR 447/98: PICCOLO E GRANDE COMUNE A CONFRONTO

Secondo quanto stabilito dalle norme in vigore, la creazione e lo sviluppo dello sportello unico per le attività produttive fissa la centralità funzionale ed organizzativa nel Comune.
In base all'art.2, comma 1 del D.P.R. n 160 del 7 settembre 2010 (Regolamento di attuazione di quanto previsto dall'art.38 della L.133/2008), il SUAP è "l'unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al d.lgs. 26 marzo 2010, n.59."
Ma cosa è accaduto negli ultimi dieci anni circa la diffusione degli sportelli unici?
Secondo alcune rilevazioni effettuate dal Formez, **da**lla istituzione dello sportello nel 2001 **risultavano** istituiti in Italia 3.241 sportelli unici; dal 2001 al 2004 ne **risultavano** 5274 (tav. 6).

Tav. 6 - Incremento del numero di sportelli realizzati tra gennaio 2001 e ottobre 2004

REGIONE	n. sportelli unici realizzati al gennaio 2001	n. sportelli unici realizzati a ottobre 2004
Piemonte	746	964
Valle D'Aosta	n.d.	7
Lombardia	507	826
Trentino Alto Adige	n.d.	3
Veneto	207	325
Friuli Venezia Giulia	n.d.	74
Liguria	94	148
Emilia Romagna	214	296
Toscana	101	214
Umbria	27	56
Marche	134	207
Lazio	95	182
Abruzzo	207	252
Molise	34	114
Campania	267	400
Puglia	104	224
Basilicata	42	113
Calabria	188	318
Sicilia	203	301
Sardegna	71	250
TOTALE	3.241	5.274

Fonte: Formez, 2004

Se dagli sportelli formalmente istituiti passiamo alla verifica sul loro effettivo funzionamento i numeri si riducono di molto.

In una successiva elaborazione Formez del 2005 è stato rilevato che gli sportelli unici istituiti risultavano 5.718 e di questi 1826 in forma singola e 3892 in forma associata: un dato apparentemente positivo in termini di incremento dei Comuni e della popolazione servita da sportelli unici.

Per quanto riguarda l'operatività[209] dei 5718 sportelli istituiti nel 2005, ne risultano operativi a pieno regime 3297 contro i 2691 della precedente rilevazione del 2004. Di questi oltre il 40% è rappresentato dai Comuni compresi tra i 1000 e i 10000 abitanti (tav. 7)

Tav. 7 – Numero sportelli unici per fascia demografica
(Anno 2004 e 2005 – v.a.)

Fascia demografica	N. Comuni	SUAP istituiti Anno 2004 n. 5274
Pop < 1000 ab	1974	1162
1001-10.000 ab	5015	3221
10.000-50.000 ab.	974	767
> 50.001 ab	138	124

Fascia demografica	N° Comuni	SUAP istituiti Anno 2005 n. 5718
Pop < 1000 ab	1971	1257
1001-10.000 ab	4997	3495
10.000-50.000 ab.	993	833
> 50.001 ab	140	133

Fonte Formez, 2007

3.1 Il SUAP nei piccoli Comuni e nelle Unioni di Comuni: l'indagine ANCI-DigitPA[210]

L'universo di osservazione dell'indagine è costituito dai piccoli Comuni (non appartenenti ad Unioni di Comuni) con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti e

[209] Nell'indagine Formez uno sportello si dice "operativo" se ha gestito almeno un procedimento unico.

[210] L'ANCI e DigitPA (ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione), hanno sottoscritto apposita Convenzione CST-ALI con il fine di sostenere i processi di innovazione tecnologica nei piccoli Comuni e di promuovere l'ampliamento e il rafforzamento delle gestioni di servizi e funzioni in forma associata. In tale contesto si colloca l'indagine campionaria, della quele viene qui presentato un estratto, realizzata con la collaborazione di Ancitel, sull'attuazione del SUAP nei piccoli Comuni e nelle Unioni di Comuni. Essa è finalizzata a verificare lo stato di recepimento della normativa vigente, a rappresentare l'innovazione nei processi del settore applicativo considerato ed il suo grado di digitalizzazione, ad individuare le attività e i processi maggiormente significativi per il settore medesimo.

dalle Unioni di Comuni composte esclusivamente da Comuni piccoli e medi. L'indagine ha visto coinvolti 760 piccoli Comuni rispondenti, campionati mediante stratificazione proporzionale, rappresentativi di una popolazione complessiva di 1.410.145 abitanti e 219 Unioni di Comuni, rappresentativi di 1.125 Comuni, piccoli e medi, e di una popolazione complessiva di oltre 3.515.000 abitanti.

In riferimento ai dati sulle Unioni di Comuni non è possibile, all'evidenza, considerare una rappresentatività territoriale in senso stretto, poiché differente è la diffusione di tale strumento associativo nei contesti regionali, anche in virtù delle diverse politiche attuate dalle Regioni in materia di promozione e incentivazione dell'esercizio associato. Tali dati rappresentano, piuttosto, una diversa declinazione dei fenomeni emergenti per valutare, da un lato, la propensione alla delega di funzioni e servizi da parte dei Comuni associati e dall'altro per verificare l'effettiva efficacia e sostenibilità della gestione associata dello sportello unico per le attività produttive mediante l'Unione di Comuni (tav. 8).

Tav. 8 - Istituzione e operatività degli Sportelli Unici nei piccoli Comuni e nelle Unioni di Comuni					
Regione	Piccoli Comuni			Unioni di Comuni	
	% Sportelli istituiti sul totale dei Comuni rispondenti	% Sportelli operativi sul totale degli Sportelli istituiti		% Sportelli istituiti sul totale delle Unioni rispondenti	% Sportelli operativi sul totale degli Sportelli istituiti
Piemonte	66,5%	78,6%		37,5%	83,3%
Valle D'aosta	100%	100%		0%	0%
Lombardia	48,3%	83%		37%	70,6%
Liguria	15,8%	33,3%		0%	0%
Trentino Alto Adige	0%	0%		0%	0%
Veneto	40,8%	70%		20%	66,7%
Friuli-Venezia Giulia	80%	92,9%		33,3%	0%
Emilia-Romagna	94,1%	100%		77,8%	78,6%
Toscana	100%	100%		83,3%	100%
Umbria	100%	33,3%		0%	0%
Marche	88,9%	87,5%		37,5%	100%
Lazio	62,5%	80%		33,3%	100%
Abruzzo	65,5%	73,7%		0%	0%
Molise	75%	100%		12,5%	0%
Campania	65%	69,2%		0%	0%
Puglia	100%	50%		16,7%	0%
Basilicata	66,7%	50%		0%	0%
Calabria	60,7%	41,2%		14,3%	0%
Sicilia	87,5%	71,4%		3,3%	0%
Sardegna	100%	100%		34,8%	75%
Nord-Ovest	**55,4%**	**80,5%**		**37,2%**	**75,9%**
Nord-Est	**38,8%**	**87,5%**		**48,6%**	**72,2%**
Centro	**82,5%**	**82,7%**		**45,8%**	**100,0%**
Sud	**65,1%**	**63,8%**		**11,1%**	**33,3%**
Isole	**94,4%**	**88,2%**		**17,0%**	**66,7%**
ITALIA	**56,3%**	**79,4%**		**32%**	**75,7%**

Fonte: Indagine ANCI-DigitPA sullo stato di attuazione del SUAP nei piccoliComuni e nelle Unioni di Comuni – Anno 2011

Elaborazioni Ancitel S.p.A. -

Il 56,3% dei Comuni e il 32% delle Unioni di Comuni rispondenti ha formalmente istituito lo sportello unico per le attività produttive. Benché il concetto di "istituzione" sia

permeato sui principi ispiratori del D.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447, l'analisi è stata orientata verso l'effettivo impegno degli Enti coinvolti in tema di gestione delle funzioni assegnate allo sportello unico.

Il dettaglio regionale, consegna un quadro in cui la diversa diffusione dei SUAP è condizionata, oltre che dagli aspetti tecnici e organizzativi, anche dalle politiche, più o meno incisive, attuate a livello regionale in materia di SUAP, da un lato, e di incentivazione alla cooperazione intercomunale, dall'altro.

L'analisi del grado di istituzione degli sportelli nelle diverse aree del territorio nazionale, invece, conferma un robusto impegno da parte dei Comuni del sud (65,1%), del centro (82,5%) e delle isole (ben 94,4%).

Meno rilevanti sembrano essere, al contrario, i dati sui Comuni del nord-ovest (55,4%) e soprattutto del nord-est, rispetto ai quali solo il 38,8% dei rispondenti ha istituito il SUAP.

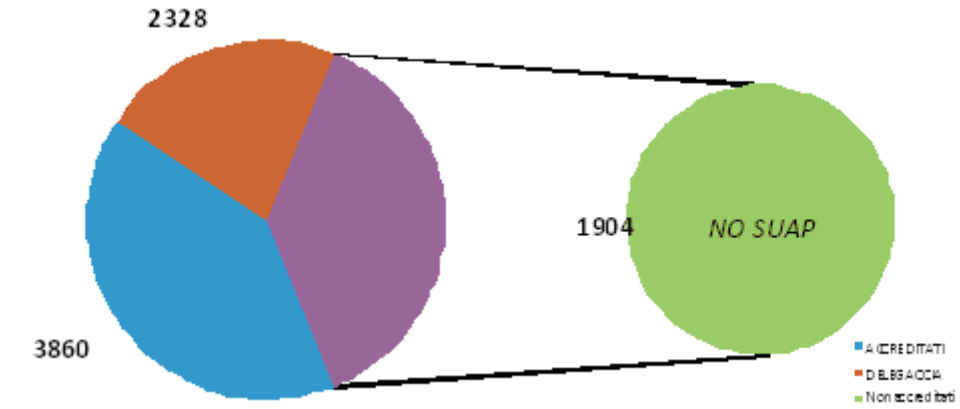
Analizzando tali risultati sulla base delle tre classi di ampiezza demografica considerate, si evince che, al crescere della dimensione dei Comuni, cresca anche l'impegno profuso in tema di sportello unico; si passa, infatti, dal 52,4% per i Comuni con popolazione inferiore alle 1.000 unità, al 57,8% per quelli con popolazione tra 1.001 e 3.000 unità, fino al 59,7% dei Comuni con popolazione tra 3.001 e 5.000 abitanti. Appare altresì significativa, la percentuale riferita ai Comuni con meno di 1.000 abitanti che, a ben vedere, poco si differenzia (in termini relativi) dai valori delle due altre classi considerate.

L'analisi sulla operatività degli sportelli istituiti, invece, conferma che il 79,4% degli sportelli istituiti, nel caso dei piccoli Comuni, e il 75,7% delle Unioni di Comuni, è caratterizzato da una organizzazione capace di gestire adeguatamente le funzioni del SUAP.

L'entrata in vigore del D.P.R. 160/10 è stato un punto di ripartenza molto importante per l'istituzione dei SUAP. I dati relativi ai SUAP istituiti e operativi non si basano più su rilevazioni periodiche, ma, in quanto i Comuni sono chiamati ad attestare la loro conformità fornendo una serie di informazioni (indicazione della casella di posta elettronica, del sito *internet* dove è disponibile reperire la modulistica e avere indicazioni circa lo stato di avanzamento delle pratiche, nonché dell'indicazione del responsabile del

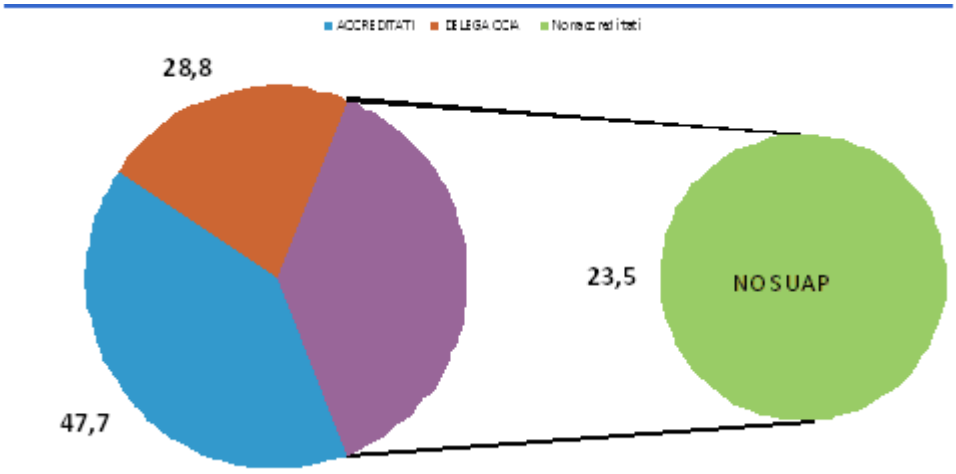
SUAP), è possibile avere, per le amministrazioni e gli enti coinvolti, un vero e proprio "cruscotto", che fornisce alcune indicazioni utili ai fini del successivo e previsto monitoraggio. I risultati iniziali sono senz'altro positivi. Per quanto sopra esposto questi sportelli, rendendo disponibili le informazioni previste per la gestione delle pratiche in modalità telematica, diventano anche tutti potenzialmente operativi. Un'altra importante novità della riforma riguarda la possibilità per i Comuni di delegare alcune funzioni alla locale Camera di commercio. **O**ggi infatti, dei 6.188 sportelli **unici (**dato fissato alla data del 30 settembre 2011) **formalmente istituiti,** ne risultano 3860 accreditati direttamente dal Comune **(in forma singola o associata)** e 2328 delegati alla Camera di Commercio, per una copertura complessiva della popolazione servita da sportelli unici attivi, pari all'85 % (tavv. 9-10). Da aggiungere la copertura delle imprese pari all'87%.

Tav. 9 – SUAP Comuni accreditati e in delega CCIAA (v.a.)



Fonte: Anci

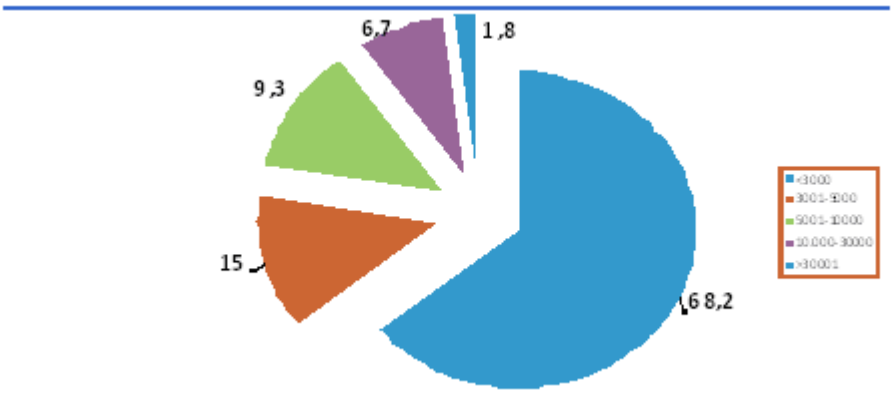
Tav. 10 – SUAP: Comuni accreditati e in delega CCIAA (%)



Fonte: Anci

Pur consapevoli che questi dati subiranno un ulteriore positivo incremento conseguenza del fatto che il processo di accreditamento sta andando avanti, un dato che va approfondito è quello dei 1904 Comuni che non hanno ancora deciso se attivare o delegare lo SUAP. Di questi soltanto 35 superano la soglia demografica dei 30.000 abitanti, mentre la quasi totalità è al di sotto dei 3.000 abitanti. Per questi Enti – ci riferiamo in particolare a quelli al di sotto della soglia dei 1000 abitanti - la vera difficoltà è trovare la migliore forma di gestione per attuare la riforma SUAP senza oneri aggiuntivi (tavv. 11-12).

Tav. 11 – Comuni non accreditati per fascia demografica (%)



Fonte: Anci

Tav. 12 – Comuni non accreditati per fascia demografica

Fascia demografica	n° comuni	Val.%
<3000	1279	68,2
3001-5000	284	15,0
5001-10000	178	9,3
10.000-30000	128	6,7
>30001	35	1,8
Totale	*1904*	100

Fonte: Anci

Al di là delle problematiche testé rappresentate anche in questi casi scatta l'obbligo di definire entro il prossimo 30 settembre il SUAP, sia esso in forma singola o associata o in convenzione con la Camera di Commercio o delegata alla Camera di Commercio, per non incorrere alla forma di commissariamento prevista nell'ultimo D.L. 70/11, convertito con L. 148 del 2011.

3.2 Particolari criticità tra passato e presente

Riassumendo, le attività che fanno capo al SUAP, di là da quelle strettamente inerenti la "gestione" del procedimento, si possono così riassumere:

- assicurare all'utente una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento o comunque allo stesso variamente interessate;
- curare l'informazione in relazione:

a) agli adempimenti necessari per la realizzazione e lo svolgimento delle attività produttive e di prestazione di servizi (d.lgs. n. 59/10) indicando, altresì, quelle per le quali è consentito l'immediato avvio dell'intervento;

b) alle dichiarazioni e alle domande presentate, al loro *iter* procedimentale e agli atti adottati, anche in sede di controllo successivo, dallo stesso SUAP, dagli uffici o da altre amministrazioni pubbliche competenti;

c) ai dati che devono essere garantiti dalle autorità competenti ai sensi delle normative che li richiedono.

Di là dalle innumerevoli problematiche di natura procedurale e sostanziale, talora complicate dall'incertezza dei riferimenti normativi (legge statale o regionale), le maggiori criticità si sono attestate sulla necessaria interlocuzione fra SUAP e soggetti terzi, il cui ambito, inteso in senso completo, è tendenzialmente indeterminabile per i motivi di seguito elencati:

a) non vi può essere una configurazione unica e *standard* degli "endoprocedimenti" attivati e che confluiscono nel procedimento unico ma è rimessa, di caso in caso, alla valutazione della parte interessata, effettuata sulla base della compiuta ed esaustiva conoscenza delle caratteristiche dell'intervento da realizzare, dal momento che il SUAP è attivato dall'interessato, non procede cioè (in prima istanza) d'ufficio. Se da una parte ciò esalta la funzione di coordinamento e regia affidata al SUAP, dall'altra richiede ai soggetti

terzi, specie nel rapporto con gli utenti di ridefinire la loro autonomia procedimentale problema che in passato è rimasto irrisolto a causa della non applicabilità della normativa (D.lgs. n. 112/1998 e D.P.R.n. 447/1998 e s.m.i.) con la conseguente:

- incertezza del privato circa l'affidabilità del soggetto pubblico di riferimento;
- disomogeneità nell'interlocuzione tra pubblico e privato (diversa gestione delle modalità e dei termini del procedimento), con inevitabile disparità di trattamento anche con riferimento ai procedimenti di secondo grado.

Di fronte a tali criticità sono stati significativi alcuni interventi regionali di supporto ai SUAP comunali: finanziamenti, stimolo all'associazionismo intercomunale, elaborazioni di normative e linee guida, elaborazione di schemi di protocolli d'intesa tra SUAP ed enti terzi.

Attualmente alcune Regioni, ai fini dell'accreditamento dei SUAP, sono intervenute nella predisposizioni di strumenti informatici di supporto alla diffusione degli sportelli unici telematici. Le Regioni Valle d'Aosta, Emilia Romagna e Toscana sembrano affermarsi come i casi di politiche regionali di maggior successo, con il coinvolgimento della totalità dei Comuni e un livello medio più elevato di interattività dei servizi. Così come buone *performances* sono rappresentate dai Comuni delle Regioni Piemonte, Lombardia, Marche, Umbria e Sardegna (tav. 13).

Tav. 13 – Numero sportelli unici per Regione

REGIONE	ACCREDITATI	DELEGACCIA	Non accreditati
PIEMONTE	675	400	168
LOMBARDIA	762	577	207
VENETO	131	400	50
FRIULI VENEZIA G.	87	40	91
EMILIA ROMAGNA	342	0	6
TOSCANA	287	0	0
UMBRIA	86	0	6
MARCHE	212	12	11
LAZIO	189	99	90
ABRUZZO	183	56	66
MOLISE	33	43	60
CAMPANIA	185	208	158
PUGLIA	92	96	70
CALABRIA	89	122	197
SICILIA	107	112	171
SARDEGNA	281	0	96
BASILICATA	12	90	29
LIGURIA	33	110	92
TRENTINO A.A.	0	0	333
VALLE D'AOSTA	74	0	0
TOTALE	***3860***	***2328***	***1904***

Fonte: Anci

A prescindere dalle precedenti considerazioni, si rammenta che uno sportello efficace si misura in termini di:

- *vision* distrettuale, laddove l'approccio sia quello di creare uno sportello di rete tra istituzioni, cittadini e imprese che si riconoscono nel distretto industriale e che in esso hanno già consolidato una rete di rapporti;
- capacità di calibrare i servizi da offrire, secondo le esigenze dell'utenza;
- certezza e rapidità di risposta all'utenza in genere, che si aspetta tempi certi (e non solo ridotti) e la semplificazione dei procedimenti;
- fruibilità e visibilità dei servizi, al fine di facilitare l'accesso all'utenza;
- qualità, affinché l'utenza abbia la certezza di uno standard di servizio certificato

Altrettanto fondamentale è misurare l'efficienza degli SUAP che devono:

- godere di una elevata autonomia organizzativa, che eviti una sovrapposizione/duplicazione di altre attività con altre funzioni comunali (urbanistica, uffici tecnici);
- avere capacità di *governance,* attraverso la capacità di costruire solide relazioni con gli enti terzi e con il mondo dell'impresa;
- gestire solo quelle attività strumentali il cui livello territoriale sia coerente con quello comunale o di distretto.

In questa accezione il concetto di *marketing* territoriale quale strumento per lo sviluppo locale è molto più complesso e le aree di azione dello sportello unico, indipendentemente dai modelli gestionali scelti ovvero in forma singola o associata, vanno costruite coerentemente con le esigenze del territorio in uno approccio di strumento operativo della politica economica locale**.**

Va pertanto recuperato e rilanciato lo sportello unico per le attività produttive, accompagnandolo con precisi programmi di formazione, facendo tesoro di ciò che non ha funzionato al fine: di facilitare la vita delle imprese con un'unica interfaccia pubblica che può contestualmente svolgere una funzione di promozione e quindi di sviluppo dell'intera comunità locale.

LA FORMA DI GESTIONE SCELTA DAI COMUNI ITALIANI

Lo sportello unico per le attività produttive ha in sé diverse opportunità per lo sviluppo del territorio e nel contempo anche una serie di criticità. Tanto è vero che nel caso in cui lo sportello unico viene visto come un mero adempimento o come un incremento della burocrazia se non addirittura un preciso momento in cui puntare tutto sulle tecnologie informatiche l'obiettivo finale si allontana.

Per contro le opportunità possono emergere qualora l'approccio scelto è di tipo progettuale, volto a costruire lo sportello unico con un radicamento profondo nei singoli territori, nell'ambito di una strategia di lungo respiro, rifuggendo modelli astratti.

Riformare quindi la pubblica amministrazione locale vuol dire avere una strategia di lungo respiro di cui il SUAP fa parte. Alcune delle opportunità di intervento riformatore in cui inserire lo sportello unico riguardano:

1) la possibilità di sperimentare nuove modalità di relazioni con il cliente/utente della pubblica amministrazione, con quel particolare cliente/utente che è l'imprenditore;

2) la possibilità di riorganizzare la struttura e i processi della pubblica amministrazione, perseguendo la semplificazione continua dei procedimenti;

3) la possibilità di integrare funzionalmente le diverse pubbliche amministrazioni chiamate a rispondere alle esigenze delle imprese;

4) la possibilità di "armare" le politiche locali di sviluppo, svolgendo un ruolo attivo e di servizio reale nei confronti delle imprese.

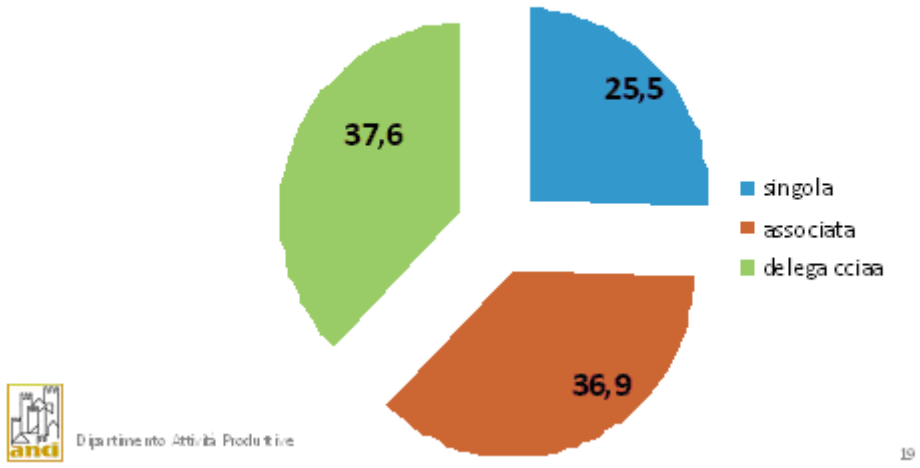
Allo stato, poiché il D.P.R. n. 160/10 prevede l'obbligo dell'utilizzo della telematica, l'interscambio informativo con il registro delle imprese, nonché numerose possibilità organizzative per il Comune: gestione singola, associata, in convenzione o tramite delega alla Camera di commercio, l'impatto del processo di informatizzazione sia a livello comunale che sovra comunale è eterogeneo sul territorio nazionale.

Nei Comuni in cui scarseggiano le risorse, soprattutto quelle umane e idonee al ruolo, considerato che si tratta di un lavoro d'alto profilo professionale, il canale telematico non basta a garantire il funzionamento dello sportello unico, pertanto l'esercizio associato delle funzioni diventa una necessità.

I dati lo dimostrano: circa un terzo dei Comuni ha delegato la funzione alla CCIAA e poco meno ha scelto la forma di gestione associata (tav. 14).

Tav. 14 – SUAP: forma di gestione scelta dai Comuni

SINGOLA	ASSOCIATA	DELEGA CCIA	TOTALE
1582	2288	2328	6188



Fonte Anci

Naturalmente i dati sulla effettiva funzionalità degli SUAP non è ancora definibile in quanto per ottenere una oggettiva misurazione del servizio sarebbe necessario approntare gli strumenti di misurazione su scala nazionale, e soprattutto incrociare i dati disponibili dei Comuni con quelli delle Imprese.

4. I COSTI PER LA GESTIONE DEL PROCEDIMENTO UNICO: ALCUNE ESPERIENZE COMUNALI

L'attuale disposizione del regolamento declama che non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 12, c. 8).

Come faranno i Comuni a realizzare i *software* necessari alla gestione completamente telematica del procedimento, a realizzare le attività formative previste a livello nazionale, e adeguare l'organizzazione e gli strumenti tecnologici per svolgere il ruolo di sportello unico anche ai sensi della Direttiva servizi?

L'affermazione fatta da alcuni rappresentanti del Governo - circa la possibilità che gli Enti Locali avrebbero dovuto trovare al loro interno le risorse umane necessarie, in quanto, trattandosi di un intervento di semplificazione, avrebbero dovuto effettuare recuperi in efficienza - è impropria.

Non si può condividere tale affermazione in quanto il procedimento unico è un vero e proprio procedimento aggiuntivo, con funzioni aggiuntive che il Comune deve attivare.

Di seguito si riporta una sintesi dello studio condotto dal Comune di Faenza – Settore Sviluppo Economico (prov. Ravenna), circa i costi dello sportello unico per le attività produttive e del servizio commercio.

L'analisi è stata avviata nel 2003 - su dati dell'anno precedente - utilizzando la metodologia del "*cost management*", frutto poi di una trattazione come "caso" nella pubblicazione di R. Levy Orelli e F. Visani, *Analisi e gestione dei costi negli enti locali*, F. Angeli.

Nel 2009, nell'ambito del Progetto di miglioramento presentato al Ministero per la pubblica amministrazione e dell'innovazione, è stata ripetuta l'analisi dei costi, con estensione anche al Servizio Commercio, all'interno del quale opera il SUAP.

I dati emersi sono i seguenti (tav.15) :

Tav. 15 – Voci di costo per il procedimento unico

VOCE DI COSTO	SUAP 2002	SUAP 2009	COMMERCIO 2009
Personale SUAP e Comm	101.336,97	75.919,46	389.651,30
Personale Edilizia	30.893,73	44.695,72	0
Personale altre PPAA	173.633,53	130.106,42	0
Costi generali diretti	1.530,52	3.724,64	7.289,48
Costi generali indiretti	23.002,37	15.300,18	73.390,18
Acquisto beni e servizi	8.394,32	7.557,10	4.646,92
Fitti figurativi	1.681,68	1.475,00	10.799,00
Ammortamento beni	0	878,13	4.390,63
TOTALE	340.473,12	279.666,65	494,814,43

Fonte: Ministero per la pubblica amministrazione e dell'innovazione - 2009

In particolare, per quanto riguarda il costo per ciascuna pratica, sono emersi i seguenti dati (tav. 16):

Tav.16 – Costi per ciascuna pratica

SERVIZIO	COSTI DIRETTI DEL SERVIZIO (1)	COSTI TOTALI DEL COMUNE (2)	COSTI TOTALI PUBB. AMM. (3)
SUAP 2002: costi	€ 112.943	€ 166.840	€ 340.473
N.ro pratiche	272	272	272
Costo unit. SUAP 02	**€ 415**	**€ 613**	**€ 1.252**
SUAP 2009: costi	€ 89.554	€ 149.550	€ 279.657
N.ro pratiche	226	226	226
Costo unit. SUAP 09	**€ 396**	**€ 662**	**€ 1.237**
Commercio '09: costi	€ 416.777	€ 490.168	-
N.ro pratiche	1.954	1.954	-
Costo unit. Com 09	**€ 213**	**€ 251**	**-**

Fonte: Ministero per la pubblica amministrazione e dell'innovazione - 2009

(1) Composizione della voce: costi personale del servizio; costi generali diretti; acquisto beni e servizi; fitti figurativi; ammortamento beni.

(2) Composizione della voce: ai costi diretti del servizio si aggiungono le seguenti voci: personale del settore Territorio; costi generali indiretti.

(3) Composizione della voce: ai costi totali del Comune si aggiunge la seguente voce: rapporti con Enti terzi.

Dai dati elaborati dal Comune di Faenza emerge come la grande parte dei costi del processo siano connessi al personale (sia nel 2002 che nel 2009). Nelle pubbliche amministrazioni tale costo è rigido, per cui un incremento di efficienza non è diretto ad ottenere un risparmio dei costi e la riduzione del personale, ma a liberare risorse che possono essere dirette a incrementare l'efficacia e la qualità del servizio fornito, o meglio ancora formate in modo efficiente per far fronte ad eventuali incrementi della domanda.

Nella tav.17 i dati forniti dal Comune di La Spezia mostrano come il costo delle risorse umane imputabile alla gestione di una procedura, suddiviso per categoria, risulti elevato.

Tav. 17 – Costo delle risorse umane impiegate in una procedura

Categoria di personale	Costo annuo del lavoro ordinario in euro	N. Addetti impiegati nella procedura	Tempo dedicato alla procedura	Costo imputabile alla procedura in euro
D3	32.000	1	50%	16.000
D1	27.000	2	70%	13.500
C1	25.000	1	40%	12.500

Fonte: Ottaliaca dati Comuni di La Spezia, 2008

Fonte: Anci

Alla conoscenza di questi valori potrebbe far seguito un'accurata valutazione dell'efficacia del servizio, non esprimibile soltanto in termini di valori economico-finanziari, bensì monitorata tramite parametri non contabili, quali: il tempo di conclusione dei procedimenti, la percentuale dei procedimenti interrotti e delle cause di interruzione per la richiesta di integrazione e il livello di soddisfazione degli utenti.

In altri termini la conoscenza di questi dati porterebbe a identificare e analizzare i maggiori costi che le pubbliche amministrazioni sostengono per ripetere l'istruttoria delle pratiche interrotte perché carenti di documentazione.

5. LE NOVITA' LEGISLATIVE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL D.P.R. 160/10

Il Ministero dello sviluppo economico nel Rapporto 2010 sulle politiche di attuazione dello *Small Business Act* (SBA), intitolato "Le iniziative a sostegno delle PMI in Italia e nell'Europa a 27" effettua un'analisi comparata delle iniziative che l'Italia e i singoli Paesi europei hanno intrapreso a favore delle PMI, sia in relazione all'attuazione degli obiettivi fissati dallo SBA, sia in relazione alla crisi economica.

Il Rapporto segnala tra gli interventi finora attuati il miglioramento dei rapporti tra PA e imprese, grazie a strumenti come la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), lo

sportello unico attività produttive (SUAP: D.P.R. n. 160/2010) e l'Agenzia per le imprese (D.P.R. n. 159/2010).

Nel Programma nazionale delle riforme nel "Documento di economia e finanza 2011" sono elencate numerose misure riguardanti le imprese ed in particolare le PMI quali la riduzione degli oneri amministrativi a loro carico, anche attraverso:

- la riforma degli "sportelli unici", l'"autocertificazione",
- il ricorso a "organismi certificatori",
- la possibilità di istituire zone "a burocrazia zero" nel Mezzogiorno.

Alcune di queste misure sono già state attuate con i DD.LL. n. 112/2008 (l. 133/2008), n. 78/2010 (l. 122/2010) e L. 70/2011 (cd. decreto "sviluppo", L. 106/2011), in cui sono presenti diverse disposizioni che mirano a ridurre gli oneri derivanti dalla normativa vigente e gravanti sulle piccole e medie imprese (*privacy* e semplificazione amministrativa, meccanismo del c.d. taglia-oneri amministrativi) ovvero a semplificare ed eliminare adempimenti tributari (in materia di attività di controllo nei confronti di PMI).

In particolare l'articolo 38 del D.L. n. 112/2008 detta norme volte a semplificare le procedure per l'avvio e lo svolgimento delle attività imprenditoriali, mediante autorizzazione al Governo a modificare, nel rispetto di specifici principi e criteri, la disciplina dello sportello unico per le attività produttive, di cui al D.P.R. 447 del 1998.

Il comma 3, del citato art. 38, demanda a un regolamento di delegificazione - da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro della semplificazione amministrativa, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. n. 281/1997 - la semplificazione e il riordino della disciplina dello sportello unico delle attività produttive di cui al D.P.R. n. 447 del 1998. Il regolamento (D.P.R. n. 160/2010) è stato adottato, in primo luogo, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 19, comma 1 e 20, comma 4, della L. n. 241 del 1990.

Il D.L. n. 70/2011 convertito con modificazioni dalla L. n. 106/2011 ha introdotto, tra l'altro, le seguenti semplificazioni:

a) l'art. 6, comma 2, lett. f-bis), ha aggiunto due commi all'art. 38 del D.L. n. 112/2008, in particolare il comma 3-bis, dispone che per i Comuni che, entro la data del 30.09.2011,

non hanno provveduto ad accreditare lo sportello unico per le attività produttive ovvero a fornire alla CCIAA competente per territorio gli elementi necessari ai fini della validazione della stessa, il Prefetto invia entro trenta giorni una diffida e, sentita la Regione competente, nomina un commissario *ad acta*, scelto in relazione alle specifiche situazioni, tra i funzionari dei Comuni, delle Regioni o delle CCIAA competenti per territorio, al fine di adottare gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici,

b) l'art. 5, co. 2, lett. b) reca alcune modifiche all'art. 19 (SCIA) della L. n. 241/1990 e s.m. relative:

- ai casi già previsti di esclusione dall'applicabilità della SCIA anche quelli relativi alla normativa antisismica;
- alle modalità con cui può essere presentata la SCIA; la SCIA (corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dai relativi elaborati tecnici) può essere presentata mediante posta con raccomandata con avviso di ricevimento ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso, si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione;
- alla disciplina della SCIA che viene estesa anche alla DIA in edilizia, ad esclusione della DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (superDIA);

c) l'art. 5, co. 2, lett. c) reca l'interpretazione autentica dell'art. 19 della L. 241/1990 e s.m. in materia edilizia chiarendo che le disposizioni ivi previste:

- si applicano alle DIA in materia edilizia disciplinate dal D.P.R. n. 380/2001 e s.m., con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire (es. nuova costruzione in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche [art. 22, co. 3, D.P.R. n. 380/2001] …);
- non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'art. 22, co. 4 (… *le Regioni possono ampliare o ridurre*…), del D.P.R.n.380/2001 e s.m., abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'art. 22, co. 3, del medesimo decreto,

d) l'art. 5, co. 2, lett. a) dal n. 1) al n. 7), apportano modifiche al permesso di costruire disciplinato dal D.P.R. n. 380/2001 e s.m. in particolare, oltre a modificare la tempistica, prevedono il silenzio-assenso dove non ci sono vincoli;

e) l'art. 4, co. 16, lett. e), modifica l'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D.lgs. n. 42/2004 e s.m., prevedendo l'introduzione del silenzio assenso per il parere obbligatorio non vincolante del Soprintendente nei casi in cui i Comuni abbiano recepito, nei loro strumenti urbanistici, le prescrizioni del piano paesaggistico regionale e il Ministero abbia valutato positivamente tale adeguamento. Il silenzio assenso si attiva qualora il parere del Soprintendente non venga reso entro 90 giorni dalla ricezione degli atti;

f) l'art. 6, co. 2, lett. f-*sexies*) prevede che per l'avvio dell'attività d'impresa artigiana l'interessato presenti una dichiarazione attestante il possesso dei requisiti mediante la comunicazione unica per la nascita dell'impresa, di cui all'art. 9 l. n. 40/2007 e s.m., secondo le regole tecniche individuate dal D.P.C.M. 6 maggio 2009.

Inoltre, al fine di semplificare le procedure in materia antincendio e ambientale il Governo ha approvato in maniera definitiva in seguito alla delega prevista dall'articolo 49, comma 4-*quater*, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122:

- il 22 luglio 2011 il "*Regolamento per la semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*";
- il 28 luglio 2011 il "*Regolamento per la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle imprese, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122*".

Il primo Regolamento, il D.P.R. n. 151/2011, è stato pubblicato nella G.U. del 22/9/2011, n. 221, mentre il secondo sarà pubblicato a breve.

6. CONCLUSIONI

Se così si può dire, siamo al vero "*start up*" dello sportello unico in Italia, secondo il nuovo regolamento.

I risultati finora conseguiti sono buoni anche se non ancora all'altezza delle aspettative maturate. Questo perché, come previsto nel D.P.R. 160/10 e nella Convenzione ANCI-Unioncamere:

- andrebbe fatto uno sforzo concreto nella preparazione professionale del personale dello sportello comunale e più in generale delle amministrazioni (autorità competenti) che hanno un ruolo correlato all'esercizio dell'attività d'impresa;
- le criticità sollevate in merito all'integrazione dei *back-office* dei Comuni rimane un vero ostacolo alla semplificazione e quindi alla accelerazione delle procedure;
- il rapporto con gli enti terzi (autorità competenti) non è ancora perfezionato ed è carente nella disciplina autorizzatoria.

Se è vero che dopo anni di prove di partenza siamo arrivati alla vera competizione, è necessario che il SUAP comunale trovi la piena legittimazione quale strumento per lo sviluppo economico del territorio. Il procedimento unico per la realizzazione e la trasformazione di una impresa è il principale mezzo, di cui il D.P.R. 447/1998 prima e il D.P.R. 160/2010 poi, dotano il Comune per consentirgli di ottenere quella efficienza amministrativa che le imprese invocano.

La realizzazione di un efficiente sistema amministrativo, per quanto fondamentale, non basta a rendere "attraente" il proprio territorio. Occorre anche una maggiore concertazione tra gli interventi, che dipendono dalla volontà e dalle capacità degli amministratori e dei funzionari registi dello sviluppo di promozione delle politiche economiche locali - strutturate e non occasionali - e il sistema delle imprese presenti sul territorio.

APPENDICE

I modelli organizzativi e la scelta di gestione – sintesi

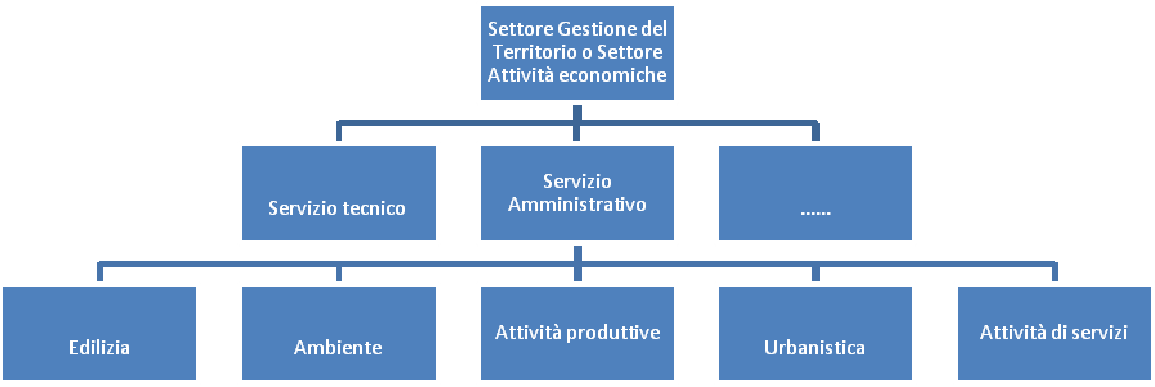
Modelli organizzativi dello Sportello interni al Comune

Di seguito proponiamo alcune possibili soluzioni organizzative interne al Comune per la gestione dello sportello unico. Esse non sono esaustive bensì rappresentano un modello base ai quali fare riferimento per poi implementare soluzioni personalizzate.

Esempi:

1. affidamento della competenza a uno specifico settore organico (ad esempio: settore gestione del territorio, settore attività economiche).
2. Individuazione di una unità di coordinamento intersettoriale delle strutture interessate (ad esempio: attività economiche, urbanistica, edilizia, commercio, ufficio relazioni con il pubblico, ecc.).
3. affidamento della competenza e una unità organizzativa posta in posizione di staffI.

Nel primo caso si avrà uno schema organizzativo così delineato:

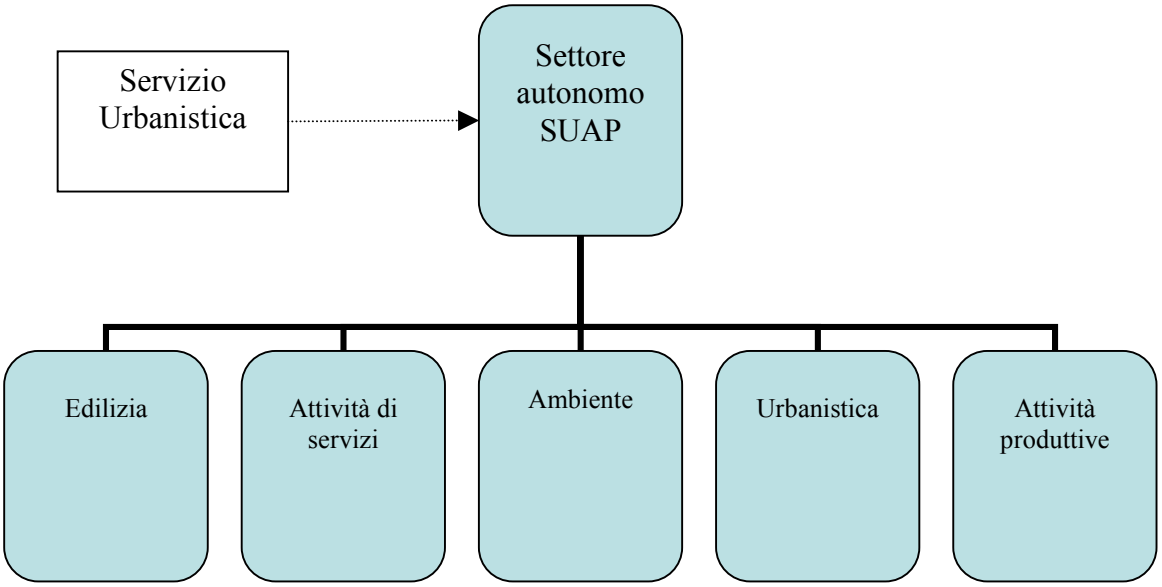


In questo caso si accorpano a livello tecnico tutte le competenza precedentemente svolte da:

- settore edilizia privata, con le competenze sui procedimenti edilizi;
- settore sanità e ambiente, con le competenze sui procedimenti sanitari ed ambientali;
- settore attività economiche, con le competenze sui procedimenti commerciali, artigianali, di polizia amministrativa e relativi alle altre attività economiche e professionali;
- settore insediamenti produttivi per quel che riguarda la gestione delle aree produttive dalla raccolta delle richieste, alla assegnazione delle aree.

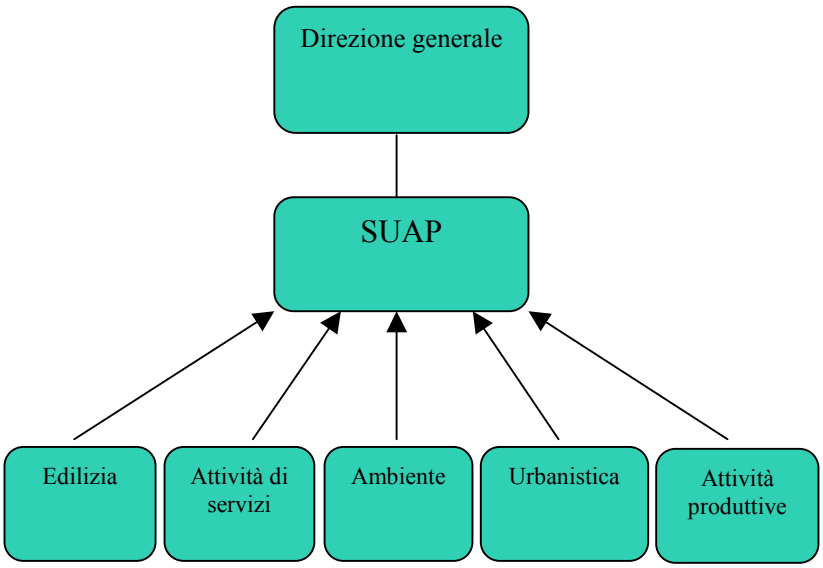
Il SUAP viene inserivo nel settore gestione del territorio o nel settore attività economiche.

Nel secondo caso, si avrà uno schema organizzativo così delineato:



In questo caso si prevede lo spostamento della struttura (con tutte le relative competenze) all'interno di un settore autonomo, a seguito di una forte riorganizzazione interna, eventualmente finalizzata alla costituzione di uno sportello unico polivalente. Allo sportello unico è attribuita la competenza in materia di edilizia, commercio e attività produttive, ambiente.

Nel terzo caso si avrà uno schema organizzativo così delineato:



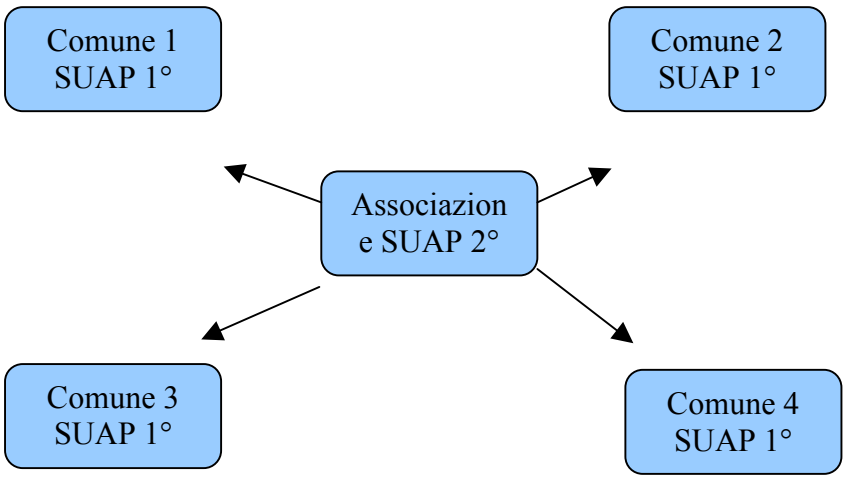
Lo sportello unico, in questo caso, assume una maggiore rilevanza organizzativa che discende dalla valenza strategica ad essa attribuita dai programmi dell'amministrazione. La funzione di staff attribuita allo sportello unico, consente di agire a stretto contatto con la direzione generale, con il segretario generale o con il Sindaco.

Questo tipo di soluzione organizzativa può essere adottata soprattutto nel caso in cui l'amministrazione intenda privilegiare in modo prioritario i rapporto costante e diretto con le imprese e le iniziative promosse per lo sviluppo del territorio.

La forma di gestione associata: decentrata o accentrata

Un altro aspetto importante per la gestione dello sportello unico riguarda la forma di gestione associata scelta dall'Ente. Questa può essere di due tipi: decentrata o accentrata.

Nel caso di SUAP associato-decrentrato si avrà il seguente schema organizzativo:



In questa situazione le scelte adottate dall'Ente si fonda sui seguenti principi organizzativi:

1) rimane in capo ai singoli Comuni la responsabilità del procedimento unico, che viene gestito in modo uniforme da parte di ciascun comune;

2) viene istituito, presso ciascun Comune, lo sportello unico per le attività produttive e nominato il responsabile del procedimento unico;

3) a fronte delle richieste degli utenti il responsabile dello sportello può effettuare singoli colloqui preliminari volti ad analizzare le esigenze ed i progetti di investimento;

4) raccolte tutte le informazioni relative all'investimento il responsabile può riservarsi un periodo di tempo, stabilito con regolamento, durante il quale verificare, anche in collaborazione con un'apposita commissione tecnica presso il servizio associato la documentazione necessaria per l'avvio e la conclusione positiva del procedimento. Al termine della fase interlocutoria, il responsabile elenca all'utente la documentazione da presentare allo sportello;

5) il SUAP di ogni comune accetta la domanda e rilascia il provvedimento unico finale;

6) le domande pervenute vengono registrate, a cura del servizio associato, in una apposita banca dati informatica, all'interno del quale sono consultabili, oltre all'elenco delle domande depositate allo sportello, le informazioni previste dal regolamento;

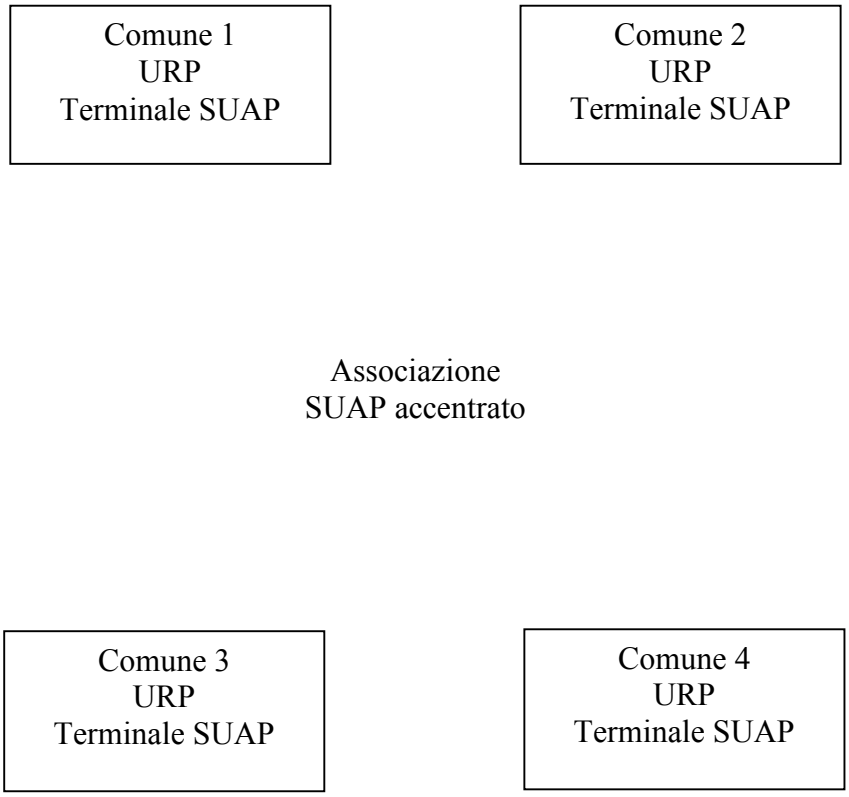
7) le domande che presentano una certa complessità e che potrebbero costituire motivo di interesse per tutti i Comuni, vengono discusse nella commissione tecnica associata;

8) il servizio per lo sportello unico associato organizza e convoca, su richiesta dei Comuni, le Conferenze di servizi associate;

9) il servizio per lo sportello unico associato provvede al finanziamento della produzione o acquisizione e messa a disposizione del *software* di gestione;

10) il servizio associato provvede alla stesura e sottoscrizione dei protocolli di intesa con le istituzioni esterne coinvolte nel procedimento unico, al fine di formalizzare i rapporti con le stesse e definire i tempi, i modi di inoltro ed ottenimento delle domande e delle risposte e delle conseguenti responsabilità, in maniera uniforme per tutti i comuni associati.

Nel caso di SUAP associato-accentrato si avrà il seguente schema organizzativo:



In questo caso tutte le funzioni sono esercitate da un unico sportello, localizzato presso un'unica amministrazione locale (ad esempio: Comune, Provincia), mentre presso ciascun Comune opera un ufficio che funge da terminale periferico dello sportello.

Gli uffici ricevono le domande presentate, l'eventuale documentazione integrativa, svolgono attività di informazione all'utenza e quant'altro previsto nella convenzione stipulata tra gli enti firmatari.

Le domande presentate presso gli uffici decentrati sono inoltrate immediatamente allo sportello unico associato. Analogamente si procede in caso di successiva presentazione di ulteriore documentazione.