Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

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

VOLUME PRIMO

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

13 dicembre 2012

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

Componenti della V Commissione:
Presidente: Salvatore BOSCO.
Coordinatore: Giuseppe ACOCELLA
Relatore Generale: Manin CARABBA
Consiglieri: Emanuele ALECCI, Paolo BARBERINI, Stefano BIASIOLI, Giampiero BONIFAZI, Roberto BRANDI, Anna COROSSACZ, Michele GENTILE, Luigi GIANNINI, Gian Paolo GUALACCINI, Marco Paolo NIGI, Edoardo PATRIARCA, Giuseppe PERASSO, Giuseppe POLITI.

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

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

INDICE GENERALE

Introduzione e sommario

Volume Primo

1. Parte Generale
1.1. Significato e contenuti del Sistema federato sui servizi delle pubbliche amministrazioni
1.2. Trasparenza
1.3. Elementi di comparazione internazionale

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance

2.1. Welfare
2.1.1. Sanità
2.1.2. Previdenza
2.1.3. Servizi alla Persona
2.1.3.1.Assistenza alle persone non autosufficienti
2.1.4. Istruzione

2.2. Servizi alle Imprese
2.2.1. Il sistema delle incentivazioni alle imprese
2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici
2.2.3. Tempi e procedure pagamenti PA

Volume Secondo

2.3. Giustizia
2.3.1. La giustizia civile

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

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

INDICE ANALITICO
Volume I

Introduzione e sommario **10**
1. Significato e contenuti del Sistema federato sui servizi delle pubbliche amministrazioni *11*
2. Trasparenza *13*
3. Elementi di comparazione internazionale *15*
4. Conclusioni e indirizzi *16*
4.1.Welfare e ambiente (sviluppo solidale e compatibile) *17*
4.2.Servizi alle imprese *19*
4.2.1.Incentivi *19*
4.2.2. I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni *23*
4.2.3.Lo sportello unico *25*
4.3.Giustizia civile *27*
5. Considerazioni finali *29*
6. Organizzazione dei lavori e avvertenze *31*
Componenti della Commissione istruttoria Politiche Sociali e della P.A. *33*
Componenti del Gruppo di lavoro interistituzionale sulla misurazione dell'azione amministrativa *34*
1. Parte Generale **35**
1.1. Significato e contenuti del Sistema federato sui servizi delle pubbliche amministrazioni *35*
1. Il contesto normativo di riferimento. *35*
2. Il Portale statistico della PA come sistema federato. *36*
3. Aspetti metodologici e tipologia dei contenuti informativi *39*
4. Contenuti informativi attuali *43*
5. Il Censimento delle amministrazioni pubbliche. *44*
1.2. Trasparenza *51*
1. Premessa *51*
2. La trasparenza nei provvedimenti legislativi e governativi successivi all'estate 2011 ..... *52*
2.1. La trasparenza nella "produzione normativa" di adempimenti burocratici *52*
2.2. La Direttiva "come fare per", per favorire la trasparenza degli adempimenti burocratici sui siti web delle amministrazioni *53*
2.3. La trasparenza dei pagamenti e dei termini di conclusione dei procedimenti *54*
2.4. Verso un testo unico sulla trasparenza *56*
2.5. La bussola della trasparenza *59*
3. L'implementazione dei piani della trasparenza e integrità monitorati da CiVIT *61*
4. La trasparenza nei processi di regolazione e per l'accountability delle politiche pubbliche *62*
4.1. Le clausole valutative nella prassi legislativa in Italia *62*
4.2. L'esperienza dei Consigli regionali e il progetto CAPIRe *64*
4.3. La formulazione di clausole valutative nella legislazione regionale *66*
4.4. Gli articoli dei nuovi Statuti dedicati alla funzione di controllo dei Consigli regionali *69*
4.5. L'efficacia delle clausole valutative e del controllo ex post *73*
1.3. Elementi di comparazione internazionale *75*
1. Introduzione *75*
2. Benefici e cautele nell'analisi dei confronti internazionali *78*
3. L'intervento pubblico italiano in una prospettiva comparata *82*
3.1. La dimensione aggregata della spesa pubblica e gli equilibri di bilancio *82*
3.2 Il confronto internazionale sulla performance della PA *90*
3.2.1. Ordine pubblico e sicurezza *91*

3.2.2. Affari economici *91*
3.2.3. Protezione ambiente *92*
3.2.4. Sanità *93*
3.2.5. Istruzione *99*
3.2.6. Protezione sociale *102*
3.3. Il confronto internazionale relativo alle regole per le imprese *104*
4. I confronti relativi all'organizzazione della PA *106*
5. Considerazioni conclusive *114*
2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance 116
2.1. Welfare *116*
1. Aggiornamenti e prospettive sul Welfare 116
2.1.1. Sanità *121*
1. Premessa *121*
2. La qualità della sanità italiana nel confronto internazionale *124*
3. La qualità della sanità italiana a livello regionale *129*
4. Il problema dell'equità *143*
5. L'umanizzazione *148*
6. L'outcome *151*
2.1.2. Previdenza *157*
1. Sommario *157*
2. La protezione sociale in Europa *160*
2.1. La spesa per la protezione sociale *160*
2.2. La spesa sociale per funzioni in Europa *164*
2.3. Enti preposti all'erogazione dei servizi di protezione sociale *169*
3. Costi e servizi della protezione sociale in Italia *171*
3.1. I Conti economici *171*
3.2. Le Prestazioni di protezione sociale per funzioni *175*
3.3. Le Prestazioni e i contributi previdenziali per regione *178*
3.4. Gli Enti previdenziali in Italia *182*
3.5. I principali Enti previdenziali *184*
3.6. L'accorpamento dell'Inpdap e dell'Enpals nell'Inps *185*
3.7. I servizi erogati dai principali Enti previdenziali *186*
3.7.1. Tipologia dei servizi erogati dall'Inps 186
3.7.2. I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni 189
3.7.3. Tipologia dei servizi erogati dall'Inpdap 190
3.7.4. I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni 191
3.7.5. Tipologia dei servizi erogati dall'Inail 192
3.7.6. I tempi obiettivo di erogazione delle prestazioni 193
4. I livelli e la qualità dei servizi erogati dall'Inps *194*
4.1. Sintesi dei dati e degli indicatori *194*
4.2. I volumi complessivi della produzione *196*
I volumi complessivi della produzione *196*
La produttività *199*
Gli indicatori di risultato *200*
Indicatori dell'andamento della gestione *201*
L'andamento del valore aggiunto sociale *202*
L'Invalidità civile *205*
Quadro sintetico degli indicatori di performance e qualità *210*
Gli indicatori di performance *210*
2.1.3. Servizi alla Persona *223*
1. Aggiornamento dei dati sull'offerta territoriale *223*
2. Fabbisogni non soddisfatti *237*

3. Una differenziazione da governare 240
2.1.3.1 Assistenza alle persone non autosufficienti 246
2.1.4. Istruzione 256
1. Popolazione di riferimento e procedure di somministrazione 256
2. La raccolta dei dati 257
3. Attendibilità dei risultati 257
4. I risultati 258
Classi II scuola primaria 258
Classi V scuola primaria 260
Classi I scuola secondaria di primo grado 261
Classi III scuola secondaria di primo grado 262
Classi II scuola secondaria di secondo grado 264
Risultati per tipo di scuola 265
La variabilità dei risultati 266
2.2. Servizi alle Imprese 302
2.2.1. Il sistema delle incentivazioni alle imprese 302
1. Introduzione e sommario 302
Premessa: evidenza empirica poco persuasiva sull'efficacia degli incentivi alle imprese 302
Incentivi all'attività economica e alla coesione territoriale 303
Incentivi all'internazionalizzazione 305
2. Analisi storica delle politiche di incentivazione al territorio 308
2.1. Breve nota storica sugli strumenti della "programmazione negoziata". 308
3. Il sistema delle incentivazioni alle imprese 309
3.1. Introduzione 309
3.2. Gli interventi per l'accesso al credito: le ragioni di una scelta 309
3.3. L'azione del sistema camerale per l'accesso al credito 312
3.4. Interventi del sistema camerale per la crescita e competitività delle imprese 313
3.5. Un approccio alla valutazione degli incentivi 318
4. Principali considerazioni e andamenti del sistema di agevolazioni alle attività economiche in Italia nel periodo 2006□2012 320
4.1. Introduzione 320
4.2. Il sistema delle agevolazioni nel contesto europeo: l'Italia spende meno dei suoi principali competitor europei 320
4.3. Gli andamenti del sistema complessivo delle agevolazioni in Italia: netta flessione nei volumi complessivi delle agevolazioni e superamento degli strumenti regionali sugli strumenti nazionali 322
4.4. La ripartizione territoriale del sistema delle agevolazioni in Italia: il Mezzogiorno è maggiormente penalizzato dalla riduzione nei volumi degli strumenti nazionali 324
4.5. Il perseguimento degli obiettivi orizzontali di politica industriale delle agevolazioni alle imprese: R&S&I e Sviluppo produttivo sono gli obiettivi orizzontali di politica industriale che assorbono maggiori risorse 325
4.6. Il quadro delle agevolazioni per tipologia di intervento: le agevolazioni in conto capitale perdono di rilevanza in favore soprattutto degli interventi a garanzia 326
4.7. Principali riflessioni conclusive 327
5. Il contesto delle politiche di Coesione e il Piano d'Azione 329
2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici 340

1. Premessa.....340
2. Le scelte dei Comuni.....340
3. Il SUAP "camerale".....343
4. Standardizzazione della modulistica e pratiche telematiche.....344
5. Il portale www.impresainungiorno.gov.it.....345
6. I Suap comunali. Due esperienze a confronto: Firenze e Sangro Aventino..... 348
6.1. SUAP Firenze.....348
6.2. Il caso SUAP associato Sangro-Aventino.....354
7. I problemi.....357
8. Quale servizio per le imprese.....359
9. Lo sportello unico per le attività produttive: tra l'attuazione della nuova disciplina e le prospettive di riforma del quadro normativo.....362
9.1. Dove eravamo rimasti.....362
9.2. L' approccio del governo "tecnico" alle politiche di semplificazione in materia di attività produttive.....364
9.3. Il SUAP quale "procedimento dei procedimenti".....367
9.4. Le problematiche "resistenti" e alcune possibili soluzioni.....370
2.2.3. Tempi e procedure dei pagamenti nelle PA 374
1. I ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni un anno dopo.....374
2. I provvedimenti per ridurre i ritardi di pagamento della PA: analisi e stato di attuazione.....375
3. Il recepimento della Direttiva europea sui ritardi di pagamento.....391
4. Un aggiornamento sugli aspetti quantitativi e sulle indagini sui ritardi di pagamento.....393
5. Programmazione dei flussi di cassa, responsabilità dirigenziale e sistema di indicatori: il circolo virtuoso dei controlli.....396
6. I controlli nella pubblica amministrazione: un processo ancora incompiuto.....404
7. Conclusioni.....425

Introduzione e sommario

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

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

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

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

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

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

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

Il Sistema informativo sulle *performance* finali delle amministrazioni pubbliche ai cittadini ed alle imprese arricchisce la base conoscitiva sull'attività amministrativa secondo uno schema di attenzione all'utente finale che ha caratterizzato le esperienze del Regno Unito e, soprattutto, degli Stati Uniti (a partire dal *Results Act* del 1993). Nell'evoluzione dell'esperienza italiana, l'attenzione verso i risultati in termini di servizi resi al cittadino ed alle imprese pone su fondamenta concrete l'evoluzione disegnata dalla legislazione in materia di riforma amministrativa (a partire dagli anni novanta), che delinea un sistema di pubbliche amministrazioni orientato verso i risultati, misurabile e valutabile in termini oggettivi e in termini di soddisfazione dell'utente finale. Questo disegno normativo è stato debolmente perseguito, in concreto, proprio per la mancanza delle basi fondamentali della misurazione e valutazione; sicché l'esperienza amministrativa e gestionale effettiva è stata solo parzialmente incisa dall'orientamento funzionale verso il cittadino-utente ed ha continuato ad essere caratterizzata dalla continuità di una cultura giuscontabilistica i cui canoni restano ancorati al disegno definito, fra le due guerre (ad esempio a partire dalle riforme De Stefani), fondato sul controllo giuridico formale e sulla prevalenza accentratrice dei controlli finanziari.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Trasparenza

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

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

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

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

La pubblicazione completa delle informazioni concernenti i procedimenti amministrativi costituisce, peraltro, una preziosa opportunità di analisi dell'attività svolta da ciascuna amministrazione. Tale analisi ricomprende elementi (come i tempi di conclusione, l'interazione tra amministrazioni diverse nel caso di procedimenti complessi, il sistema delle responsabilità e dei poteri sostitutivi, la documentazione accessoria all'istanza ecc.) che forniscono all'amministrazione titolare dell'attività indicazioni utili per la semplificazione e la razionalizzazione dei flussi documentali, nell'ottica di una progressiva digitalizzazione.

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

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

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

3. Elementi di comparazione internazionale

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

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

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

Il legame tra la crisi del debito pubblico e l'assetto delle politiche pubbliche nei diversi paesi europei appare in questo momento molto stretto. Se, da un lato, le tendenze recessive in atto spingono nell'immediato al funzionamento dei tradizionali stabilizzatori automatici (sussidi ai disoccupati e sostegni finanziari a favore delle classi meno abbienti in primo luogo), sostenendo, quindi, la spesa per il *welfare*, dall'altro lato, la necessità di riportare le finanze pubbliche dei paesi ad alto *stock* di debito pubblico o a elevati valori del disavanzo pubblico su sentieri di maggiore sostenibilità nel tempo va comportando un ripensamento del ruolo e delle priorità dell'intervento pubblico.

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

Fatta questa premessa, a una prima, ampia osservazione del patrimonio informativo disponibile, gli esiti del confronto internazionale suggeriscono nell'insieme la presenza delle nostre attività pubbliche in termini di *performance* e di qualità (impatti/esiti) in una fascia intermedia non particolarmente discosta, sia nel

caso delle *performance* migliori, sia in quelle più critiche, dai dati relativi ai maggiori paesi OCSE europei e dalle stesse medie internazionali.

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

Nella vasta area della Protezione Sociale, i dati di prodotto disponibili non consentono di avanzare considerazioni di dettaglio. Tuttavia, lo squilibrio esistente nella struttura della spesa della protezione sociale italiana (forte enfasi sulle prestazioni pensionistiche e quasi totale assenza o comunque forte insufficienza di fondi per gli anziani non autosufficienti, per le politiche della casa, per il sostegno all'infanzia,…) è tale da far presumere che le informazioni sul prodotto, laddove disponibili e pienamente confrontabili, segnalerebbero un ritardo molto marcato di molti "pezzi" del sistema di *welfare* italiano.

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

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

4. Conclusioni e indirizzi

Le Sezioni speciali di questa Relazione (dedicate ai temi del *welfare*, dei Servizi alle imprese, dell'ambiente e della giustizia civile) hanno contribuito a costruire i primi elementi del Portale delle prestazioni finali delle Pubbliche amministrazioni CNEL-Istat e recano ulteriori contributi per la costruzione di indicatori di contesto, di

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

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

4.1. Welfare e ambiente (sviluppo solidale e compatibile)

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

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

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

(come evidenziato da recentissimo rapporto OCSE) e per l'assistenza alle persone non autosufficienti, caratterizzata, fra l'altro, dalla debolezza di una Assistenza domiciliare integrata (ADI) che lascia uno spazio intollerabile alla solitudine del curatore (*Caregiver)* familiare.

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

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

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

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

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

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

classe I della scuola secondaria di primo grado e la classe II della scuola secondaria di secondo grado.

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

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

Appare indispensabile una estensione della attenzione del CNEL ad un sistema di indicatori che includa un'area più vasta delle politiche di assetto del territorio ed infrastrutturali e delle interconnessioni fra ambiente e politiche industriali.

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

4.2.Servizi alle imprese

4.2.1.Incentivi

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

avrebbe assunto anche in assenza dell'incentivo atteso. Conclusioni meno pessimistiche valgono per i crediti di imposta sulle spese di R&S delle imprese di minore dimensione.

La materia è ovviamente controversa e, soprattutto per i contributi alle spese in R&S, esigerebbe qualche confronto rigoroso con l'esperienza di altri paesi dove tali interventi pubblici sono da tempo praticati, con modalità diverse e ammontari anche assai più significativi dei nostri.

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

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

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

Le politiche di sviluppo regionale, area di competenza delegata dal governo al nuovo ***Ministro per la Coesione Territoriale***, risentono di due problemi tanto antichi quanto

di difficile soluzione nella complessa governance della P.A.: a) incapacità di spesa dei Fondi strutturali (sia europei che nazionali) assegnati dai programmi operativi a livello nazionale, regionale e locale (PON, POR, POIN); b) il persistente ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro-Nord, oltre la parentesi temporale registrata nel 1996-2002.

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

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

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

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

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

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

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

Il Piano di Azione Coesione punta a riconcentrare la spesa su alcuni capitoli prioritari (come Contratti di Sviluppo e Distretti Tecnologici, scuola e servizi per l'infanzia, infrastruttura digitale della PA, modernizzazione della rete ferroviaria).

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

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

Nel 2011 l'intervento del ***Sistema camerale*** alla promozione delle esportazioni e altre attività di internazionalizzazione delle imprese ha assorbito € 190 milioni (assai più del citato contributo ex-ICE all'attività promozionale) e quasi la metà dei 400 milioni complessivamente dedicati alla promozione dell'economia locale, in accordo con la Direttiva europea SBA (*Small Business Act*). Nello stesso anno è cresciuto a 11.357 il numero di imprese che hanno partecipato alle diverse attività promozionali (fiere, mostre all'estero), mentre è stato ridotto da 113 a 72 il numero di antenne e desk camerali all'estero, che fanno capo alla rete di 74 camere di Assocamerestero e alle 39 camere di commercio italo-estere.

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

4.2.2. I ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni

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

In attesa di una valutazione ufficiale effettuata sulla base delle risultanze di bilancio e dei nuovi stanziamenti assegnati alle amministrazioni pubbliche, si può fare riferimento alla stima effettuata dalla Banca d'Italia. Sulla base di un campione di imprese fornitrici e delle informazioni tratte dagli intermediari finanziari, si stima che alla fine del 2011 l'indebitamento commerciale complessivo delle amministrazioni pubbliche sia intorno al 5 per cento del PIL (a fronte del 4 per cento rilevato nel 2010). L'incremento delle consistenze rispetto alla fine del 2010 è valutabile in circa l'8 per cento. Secondo le dichiarazioni di esponenti del Governo, tale valore sembrerebbe più elevato di quello che risulta alla Ragioneria Generale dello Stato che tuttavia non ha ancora fornito una propria stima che dovrebbe basarsi su informazioni fornite dalle stesse amministrazioni pubbliche; presumibilmente la cifra di circa 80 mld. circolata più spesso nelle cronache giornalistiche non tiene conto dei numerosi contenziosi attivati dalle amministrazioni per inadempienze contrattuali o per qualsiasi altra ragione connessa alle forniture, che in effetti andrebbero considerati in quota parte potendosi risolvere anche a favore della stessa PA. Sulla base delle indagini condotte dalla Banca sulle imprese con almeno 20 addetti operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari e in quello delle costruzioni e opere pubbliche, si rileva che i crediti delle imprese fornitrici verso la PA (inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo) erano pari a circa il 4,5 per cento del PIL a fine 2011; tali crediti sarebbero aumentati di circa l'8 per cento rispetto al 2010. I crediti pro soluto, secondo informazioni attinte dagli intermediari in aumento del 3 per cento rispetto al 2011, ammontavano a circa 8 mld. a fine 2011 (0,5 percento del Pil).

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

Sicilia per 2 mld.). Se si ipotizza per il 2011 un andamento dei debiti dichiarati per il 2010 dalle cinque regioni che non hanno fornito ancora i dati per la rilevazione (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria e Abruzzo), il debito si attesta a 37 mld; se invece, più verosimilmente, si valuta che il dato delle cinque regioni possa essere cresciuto al ritmo fatto registrare nelle altre regioni, la cifra raggiunge i 40 mld.

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

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

Nell'indagine dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) sulle imprese di costruzioni pubblicata a dicembre 2011, si rileva un costante aumento, negli ultimi anni, dei tempi medi di pagamento dei lavori pubblici che hanno raggiunto gli 8 mesi (più di 5 mesi oltre i tempi previsti dalla legge, pari a 2,5 mesi), con punte che superano i due anni, ed è aumentato il numero delle imprese che denunciano ritardi (che sarebbero pari a circa 19 mld. per le imprese che realizzano lavori pubblici, secondo i dati forniti dall'ANCE ad ottobre 2012, mentre i tempi in qualche caso supererebbero i 3 anni). Patto di stabilità interno (reso più stringente per il triennio 2012-2014 nel quale le amministrazioni locali dovranno contribuire al consolidamento di bilancio per oltre 30 mld. di euro), mancanza di risorse finanziarie e inefficienza delle amministrazioni (soprattutto nell'apparato sanzionatorio) sono indicate tra le cause principali dei ritardi sui quali l'Associazione chiede alle istituzioni di intervenire. Gli enti locali sono i principali responsabili dei ritardi nei lavori pubblici anche perché sono i principali committenti.

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

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

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

Proprio l'importanza, almeno sul piano formale, di queste disposizioni, consente di ribadire che l'intero processo di responsabilizzazione, valutazione, monitoraggio a mezzo indicatori (in particolare sulla tempistica dei pagamenti) debba essere rafforzato con "norme di chiusura" sui controlli affidati sia a strutture interne, sia ad organismi indipendenti, in grado di garantire lo Stato-comunità sull'efficacia dell'azione amministrativa e sul buon uso delle risorse pubbliche.

4.2.3.Lo sportello unico

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

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

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

Nonostante le perduranti difficoltà - endogene ed esogene - di attuazione del SUAP telematico, la strada verso l'innovazione tecnologica è stata comunque intrapresa e costituisce ormai un processo irreversibile per attuare quello che, nelle intenzioni del legislatore, è il principale strumento di *governance* dello sviluppo locale.

E' auspicabile, pertanto, che i SUAP locali vadano ad impiantarsi all'interno di un settore proprio, quale potrebbe essere il settore "Sviluppo economico" globalmente inteso come un servizio allo sviluppo imprenditoriale e quindi, in quanto tale,

perfettamente coordinato con tutti gli altri servizi e funzioni che lo stesso settore "Sviluppo economico" dovrebbe presiedere, sviluppare e mettere in campo quali, ad esempio, funzioni di promozione del territorio, funzioni informative e di coordinamento con altri settori comunali (in particolare, turismo e cultura).

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

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

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

Infine, va rimarcato il fatto che le attese poste dalla riforma degli Sportelli unici portano a considerare adeguata l'interlocuzione tra imprese ed amministrazione soltanto nel caso questa si realizzi con modalità digitale. Di certo, la dematerializzazione e l'utilizzo degli strumenti dell'*Information Technology* non sono elementi sufficienti a garantire il salto di qualità da "esecuzione dell'adempimento" a "servizio", ma sono di certo elementi necessari. Ne consegue che nel minor tempo possibile dovrà essere del tutto abbandonato il ricorso alla consegna di pratiche cartacee e questo non solo perché espressamente previsto dalla norma, ma soprattutto perché è condizione indispensabile per riordinare il processo amministrativo e svolgerlo efficacemente a beneficio delle imprese.

4.3.Giustizia civile

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Considerazioni finali

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

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

Una occasione irripetibile si offre al legislatore, alle autorità di governo, agli uomini delle pubbliche amministrazioni, attraverso la attuazione della recente e cruciale innovazione costituzionale (legge costituzionale n.1/2012) che definisce i contenuti di una "legge rinforzata" in materia di procedure e contenuti dei bilanci pubblici.

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

La Relazione della Corte dei conti sul rendiconto dello Stato 2011 (approvata a fine giugno di quest'anno), nel capitolo dedicato ai temi dell'"ordinamento contabile", dopo aver rigorosamente posto in evidenza i limiti di significatività e le anomalie contabili della gestione tradizionale di "competenza giuridica", conclude in modo significativo: "si potrebbe affrontare - afferma la Corte - la problematica

fondamentale emersa anche nella passata stagione di riforma contabile, resa più urgente dalle intervenute nuove intese sulla *governance* europea delle finanze pubbliche e dall'assunzione in Costituzione del principio di pareggio del bilancio, ***il passaggio dei bilanci pubblici al criterio della competenza economica*** sulla base del sistema europeo dei conti "SEC 95".

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

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

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

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

6. Organizzazione dei lavori e avvertenze

Le procedure adottate dal CNEL sono imperniate sulla competenza della Commissione istruttoria per le Politiche Sociali e della Pubblica Amministrazione (V) del CNEL, presieduta dal Vice Presidente del CNEL Salvatore Bosco e coordinata dal Consigliere Giuseppe Acocella. Nell'ambito della Commissione è stato istituito un Gruppo di Lavoro per l'attuazione dell'articolo 9, legge 4 marzo 200, n.15, coordinato dal Consigliere Manin Carabba, Relatore generale.

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

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

Rispetto alla Relazione 2011 sono stati inseriti quattro ulteriori approfondimenti: nell'ambito del welfare è presente un capitolo dedicato all'istruzione ed un paragrafo per approfondire i temi dell'assistenza alle persone non autosufficienti; nel settore sui servizi alle imprese è stato inserito un capitolo dedicato agli incentivi; sono stati inseriti, inoltre, due capitoli dedicati al tema dell'Ambiente e della Giustizia civile.

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

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

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

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

Il contributo di singoli esperti ha avuto per oggetto le diverse parti della Relazione: Parte generale statistico economica (Manlio Calzaroni, Efisio Espa, Ennio Fortunato,

Raffaele Malizia), Trasparenza (Davide D'Amico, Isabella Salza, Andrea Tardiola), Introduzione al welfare e Sanità (Carla Collicelli), Previdenza (Marco Zanotelli), Assistenza (Antonello Scialdone e Aldo Amoretti); Istruzione (Paolo Sestito e Roberto Ricci); Incentivi alle Imprese (Fabrizio Onida, Marco Bulf, Angelo Castaldo, Amedeo Del Principe, Guido De Blasio, Carlo De Simone, Napoleone Guido, Roberto Luongo, Gianluca Magistri, Andrea Muti, Sandro Pettinato, Carlo Sappino, Giovanni Vetritto); Pagamenti della PA (Pasquale Ferro e Marcello Degni); Sportelli unici (Mario Altavilla, Stefano Campioni, Isabella Salza), Giustizia (Luca Minniti e Luca Perilli); Ambiente (Claudio Falasca).

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

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

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

Presidente: *Salvatore Bosco*
Coordinatore: *Giuseppe Acocella*
Relatore generale per la Relazione annuale: *Manin Carabba*

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

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

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

Istituzione	**Componenti**
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
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

1. Parte Generale

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

1. Il contesto normativo di riferimento.

La legge 244/2007 (finanziaria 2008) ha previsto all'art. 3, comma 72 che nel Programma statistico nazionale (PSN) sia istituita un'apposita sezione concernente le statistiche sulla pubbliche amministrazioni. La legge cita espressamente, come contenuti informativi di detta sezione, dati e indicatori relativi a *"la dotazione di risorse umane e finanziarie e le spese (…) i beni e i servizi prodotti e i relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale ed internazionale"* e al *"grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese …"*.

Per corrispondere alle esigenze espresse dalla legge finanziaria, l'Istat ha assunto come proprio obiettivo strategico la raccolta dell'informazione prodotta in ambito Sistan in tema di amministrazione pubblica e il loro inserimento in un sistema informativo ordinato, orientato a descrivere la struttura della Pubblica Amministrazione (soggetti, risorse umane, tecnologiche e finanziarie impiegate, ecc.) e le diverse aree funzionali in cui si articolano le politiche pubbliche.

E' stato così realizzato, nel 2011, un primo prototipo di sistema informativo, alimentato con le informazioni già disponibili nell'Istituto. Tale scelta è stata determinata dalla necessità di coinvolgere – con un approccio di minimo impatto sull'attività corrente dei settori – gli esperti delle diverse strutture che producono dati di potenziale interesse per il sistema e di ripartire, in questo modo, il carico di lavoro su più soggetti. Nella logica del riuso, il prototipo realizzato ricalca le soluzioni tecnologiche e di rappresentazione interna dei dati già adottate da I.Stat, il sistema generalizzato di diffusione dei dati Istat. I dati caricati nel prototipo a tutto il 2011 fanno sostanzialmente riferimento ai contenuti informativi dell'Annuario di statistiche sulle amministrazioni pubbliche, pubblicato dall'Istat nel 2007 con dati 2003 e non più riproposto negli anni successivi. Rispetto all'Annuario, nel prototipo non sono presenti dati sul personale ma si aggiungono altri indicatori, relativi alla struttura del costo del lavoro, alle retribuzioni contrattuali, alla disabilità nelle scuole, alla spesa dei comuni per i servizi sociali, oltre che al grado di soddisfazione di alcuni servizi pubblici.

Dalla finanziaria 2008, il quadro normativo di riferimento per lo sviluppo di sistemi informativi sulla PA ha fatto registrare un'evoluzione e significativa, a testimonianza della crescente attenzione posta dal legislatore alle esigenze di trasparenza dell'azione pubblica e alla necessità di *assistere* adeguatamente il processo di razionalizzazione della PA.

Ricordiamo qui solo i più importanti provvedimenti varati nel corso degli anni più recenti.

La legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), nel fissare, insieme alla legge n.42/2009 relativa alle amministrazioni locali, il percorso finalizzato all'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili utilizzati nella PA, ha previsto

(art. 13) l'istituzione presso il MEF/RGS della *Banca dati delle amministrazioni pubbliche* (BDAP – Banca dati unitaria). La BDAP dovrà contenere i dati relativi ai bilanci di previsione, i conti consuntivi ed ogni altra informazione necessaria all'attuazione della legge stessa.

Il D.lgs. n. 150/2009 - meglio conosciuto come "Legge Brunetta" - ha emanato una serie di disposizioni che riformano la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, in modifica del Testo Unico sul Pubblico Impiego. A partire da tali disposizioni, il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) ha avviato il progetto *PERLA PA*, sistema integrato di metodologie, strumenti e tecnologie ad ausilio delle funzioni di gestione e monitoraggio in carico al Dipartimento stesso. Lo stesso decreto legislativo ha poi assegnato (art. 13) alla CiVIT il compito di realizzare e gestire in collaborazione con il CNIPA (l'attuale DigitPA) il *Portale della trasparenza*, cioè il sistema in cui devono confluire i Piani e le Relazioni sulla performance delle amministrazioni pubbliche.

La legge n. 15/2009 ha invece attribuito (art. 9) al CNEL il compito di redigere, in attuazione di quanto previsto dall'art. 99 della Costituzione, la *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali a imprese e cittadini*. Si tratta di un impegno di grande importanza, in vista dei benefici che ne potranno derivare sul piano della conoscenza dell'attività della pubblica amministrazione e dei suoi risultati e, al tempo stesso, di una ulteriore conferma della centralità del CNEL nell'articolazione istituzionale dello Stato.

Dal 2009, il contesto di riferimento – non più normativo ma concettuale e contenutistico - è anche significativamente caratterizzato da *Government at a glance (GAG)*, la pubblicazione OCSE nella quale, con cadenza biennale, vengono organizzate le informazioni sulla PA dei paesi OCSE. Oltre a dati e indicatori, la pubblicazione fornisce importanti contributi sul piano della selezione e organizzazione delle informazioni sulla PA e della sistematizzazione dei concetti rilevanti per la sua analisi e si pone pertanto come importante punto di riferimento per lo sviluppo dei sistemi informativi nazionali sulle pubbliche amministrazioni.

2. Il Portale statistico della PA come sistema federato.

Alla luce dei provvedimenti legislativi sopra richiamati, delle iniziative/progetti messi in campo in ossequio a tali provvedimenti e della conseguente necessità di porsi in una logica di più ampio respiro rispetto alle scelte iniziali, l'Istat ha promosso, a partire dal prototipo di sistema già disponibile, la realizzazione del *Sistema informativo statistico della pubblica amministrazione - Portale Statistico della PA* (Portale, nel seguito), progetto articolato nel biennio 2012-2013. Il Portale è inteso come sistema federato, nel quale prevedere i raccordi concettuali, operativi e di contenuto con gli analoghi sistemi, funzioni e iniziative previsti o messi in atto in ambito PA. In questo senso, il termine federato è attualmente sostanziato più dalle caratteristiche di integrazione informativa ed organizzativa, che non da una effettiva

interconnessione fisica tra il Portale e detti sistemi, che pure potrà essere realizzata in futuro.

La condivisione e l'integrazione con le iniziative e i progetti attualmente in corso in ambito PA sono i criteri che guidano le attività connesse alla realizzazione del portale. Più in generale, soprattutto per quanto riguarda la definizione dei contenuti informativi, l'Istat persegue costantemente la condivisione delle scelte con tutti gli attori coinvolti come produttori, utilizzatori, promotori di iniziative o di progetti, studiosi o semplicemente esperti di settore. Molte sono quindi gli input su cui poggia la costruzione del Portale statistico della PA:

1. Il circolo di qualità sulla pubblica amministrazione istituito presso il Sistan, è il luogo nel quale le amministrazioni pubbliche confrontano, attraverso i propri uffici di statistica, le esperienze maturate e propongono e progettano iniziative comuni, generalmente finalizzate ad assicurare un più esteso e proficuo utilizzo collettivo delle informazioni di cui le amministrazioni stesse sono titolari. Attualmente, il circolo di qualità è impegnato nella ricognizione degli archivi di potenziale interesse per il Portale e nella definizione delle possibili modalità di utilizzo. Allo studio è anche la possibilità di selezionare, sulla base degli archivi amministrativi esistenti o a partire da un'espansione dei loro contenuti, un insieme omogeneo di informazioni sul rapporto/comunicazione tra amministrazioni ed utenti dei servizi. Messe a sistema, tali informazioni si integrerebbero con quelle già disponibili o in via di acquisizione sul versante trasparenza/customer satisfaction, arricchendo così un importante ambito di conoscenza sulla pubblica amministrazione;
2. La collaborazione con le amministrazioni centrali e locali è di particolare rilevanza perché consente di ragionare - a contatto con la realtà operativa quotidiana - sulle informazioni necessarie per il controllo/monitoraggio dell'azione amministrativa e di verificare sul campo la loro effettiva utilità. Una *best practice* in quest'ambito è stata rappresentata dalla collaborazione con il progetto Elistat, che ha coinvolto oltre 40 amministrazioni provinciali nella sperimentazione di indicatori rispondenti ai parametri indicati dal Ministero dell'Interno per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari (DM del 24.9.2009). Proprio in virtù della loro aderenza alle esigenze di gestione/monitoraggio espresse delle amministrazioni provinciali, tali indicatori sono stati inclusi nel set di indicatori proposti dal Portale;
3. Il mondo accademico e scientifico è variamente sollecitato:
    - in modo indiretto, attraverso la considerazione e la valutazione delle proposte avanzate dalla letteratura scientifica di settore; tra queste, vanno menzionati alcuni indicatori economico-finanziari proposti dal progetto Siveas che ha coinvolto tra gli altri l'Istat e il Ministero della Salute, o quelli suggeriti dal Laboratorio Management e Sanità, della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa;
    - in modo diretto, attraverso collaborazioni finalizzate alla individuazione, validazione e analisi statistica di indicatori significativi.

In questa direzione, un contributo importante potrà derivare dalle collaborazioni che si prevede di definire con diversi soggetti accademici, allo scopo di sottoporre ad analisi statistica alcuni indicatori economico-finanziari calcolati per le principali amministrazioni locali (regioni, province e comuni);

4. Strategiche sono anche, ai fini dello sviluppo del portale, le collaborazioni con le istituzioni pubbliche aventi funzioni di controllo, coordinamento o valutazione dei risultati dell'intera pubblica amministrazione. Tali istituzioni hanno sempre rivestito per l'Istat la figura di interlocutori privilegiati, per la loro capacità - derivante dal ruolo - di approcciare in modo complessivo ai problemi e di favorire, per questo motivo, la comunicazione tra la statistica ufficiale e le diverse realtà amministrative, in particolare per quanto riguarda l'adozione da parte di queste ultime delle definizioni e delle classificazioni della statistica ufficiale e il conferimento all'Istat degli archivi amministrativi necessari per le elaborazioni statistiche del Programma statistico nazionale. In questa chiave vanno lette la collaborazione già attiva con il CNEL e quella che si sta avviando con il DFP.

La collaborazione con il CNEL ha già prodotto significativi risultati ai fini della predisposizione della relazione CNEL del 2012: l'analisi critica dei dati e degli indicatori utilizzati per la relazione 2011, condotta soprattutto in rapporto alla continuità informativa e della *universalità* degli stessi, ha portato ad una scrematura e all'individuazione di un primo set di informazioni che si candidano a far parte integrante del costruendo sistema informativo; la collaborazione ha inoltre consentito di aggiornare – per la parte di competenza Istat – gli indicatori già utilizzati e di definirne di nuovi. Nel 2013, la collaborazione si svilupperà ulteriormente, operando nel gruppo di lavoro interistituzionale istituito presso il CNEL medesimo e nel citato circolo di qualità sulla pubblica amministrazione, con l'obiettivo di selezionare, anche con il contributo delle parti sociali, un set stabile e condiviso di indicatori sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, da utilizzare per le relazioni CNEL 2013 e successive e da prevedere a regime nel Portale. In questa prospettiva, essenziale è l'apporto che potrà essere fornito delle parti sociali (sindacati, rappresentanti di categoria e imprenditoriali), peraltro già coinvolte nella predisposizione della relazione 2012.

Il livello di collaborazione istituzionale raggiunto e le interdipendenze emerse tra portale PA e relazione CNEL ha condotto all'assunzione da parte CNEL della contitolarità del progetto Portale PA.

La collaborazione con il DFP già attiva su vari temi si sta in questi mesi espandendo, con l'obiettivo di definire un percorso condiviso finalizzato a:

- confrontare le informazioni fornite all'OCSE per *Government at a glance (GaG)* dalle amministrazioni pubbliche (attività nella quale il Dipartimento svolge un ruolo centrale) con la produzione Istat allo scopo di evidenziare/eliminare le incoerenze informative esistenti;
- selezionare, nell'ambito della fornitura OCSE, gli indicatori da inserire nella specifica sezione del Portale relativa ai confronti internazionali.

E' appena il caso di sottolineare come la possibilità di contestualizzare la realtà amministrativa italiana nel più ampio ambito internazionale, sia - oggi più che mai – un'esigenza cui qualsivoglia sistema informativo sulla pubblica amministrazione deve corrispondere. L'insieme delle definizioni, delle classificazioni e delle nomenclature che rendono possibile l'attività di *benchmarking* a livello macro deve costituire il quadro di riferimento concettuale per la declinazione delle informazioni ai vari livelli di disaggregazione territoriale, fino al livello micro rappresentato dalle singole amministrazioni. In tal modo i confronti possono essere condotti sia in senso orizzontale (tra istituzioni di pari livello) sia in senso verticale (tra istituzioni a diverso livello nella gerarchia amministrativa).

3. Aspetti metodologici e tipologia dei contenuti informativi

Relativamente agli aspetti metodologi, definitori e di classificazione, il Portale assume come riferimento generale i concetti propri della statistica ufficiale, largamente condivisi a livello nazionale ed internazionale.

Per quanto riguarda il campo di osservazione, il Portale limita attualmente la sua attenzione all'insieme delle amministrazioni pubbliche definite tali secondo le regole del Sistema Europeo dei conti nazionali (Sec95), al quale si fa riferimento per l'elaborazione dei conti economici nazionali. Il campo di osservazione del Portale coincide quindi con quello di cui all'elenco ufficiale delle amministrazioni pubbliche, aggiornato annualmente dall'Istat e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale (lista S13). Tale scelta è ovviamente dettata dall'esigenza di assicurare la coerenza informativa con il vigente quadro di riferimento concettuale della statistica ufficiale. Nel futuro, il campo di osservazione potrà tuttavia estendersi progressivamente, a considerare il cosiddetto settore pubblico, cioè l'insieme, così definito dal GFS del Fondo monetario internazionale, delle amministrazioni pubbliche e delle imprese da esse controllate. Una ulteriore estensione potrà essere rappresentata dall'integrazione del Settore pubblico con le unità produttive di servizi di pubblica utilità costituite in forma privata o in forma di istituzioni private senza scopo di lucro.

L'unità di analisi di maggior dettaglio considerata nel Portale è l'*unità istituzionale*, definita dal Sec95 come "il centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento, da autonomia decisionale nell'esercizio della propria funzione principale e da una contabilità (o con la possibilità, dal punto di vista economico e giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta)". Le unità istituzionali sono state classificate in 26 diverse tipologie, risultate dalla ulteriore articolazione della classificazione Sec95 (4 sottosettori – 9 classi) cui si è proceduto per far meglio risaltare il disegno organizzativo che caratterizza le amministrazioni pubbliche italiane. Tutte le tipologie previste dal Portale sono integralmente riconducibili alle classi e ai sottosettori definiti dal Sec95.

Il frame concettuale di riferimento per la classificazione dei dati e degli indicatori

Gruppo	Tema	Sottotema
Tipologia di unità istituzionale	Amministrazioni centrali	PCM 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 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
		ASL, AO, AO Universitarie, Policlinici e IRCCS
		Camere di Commercio
		Unione delle Camere di Commercio regionali
		Agenzie ed Enti per il turismo
		Università, Politecnici e istituti di istruzione univers.
		Enti per il diritto allo studio universitario
		Autorità portuali
		Enti gestori di Parchi e Aree naturali protette
		Enti ed agenzie regionali
		Fondazioni lirico-sinfoniche
		Altre tipologie di amministrazioni locali
	Enti previdenziali	Enti di previdenza e assistenza sociale

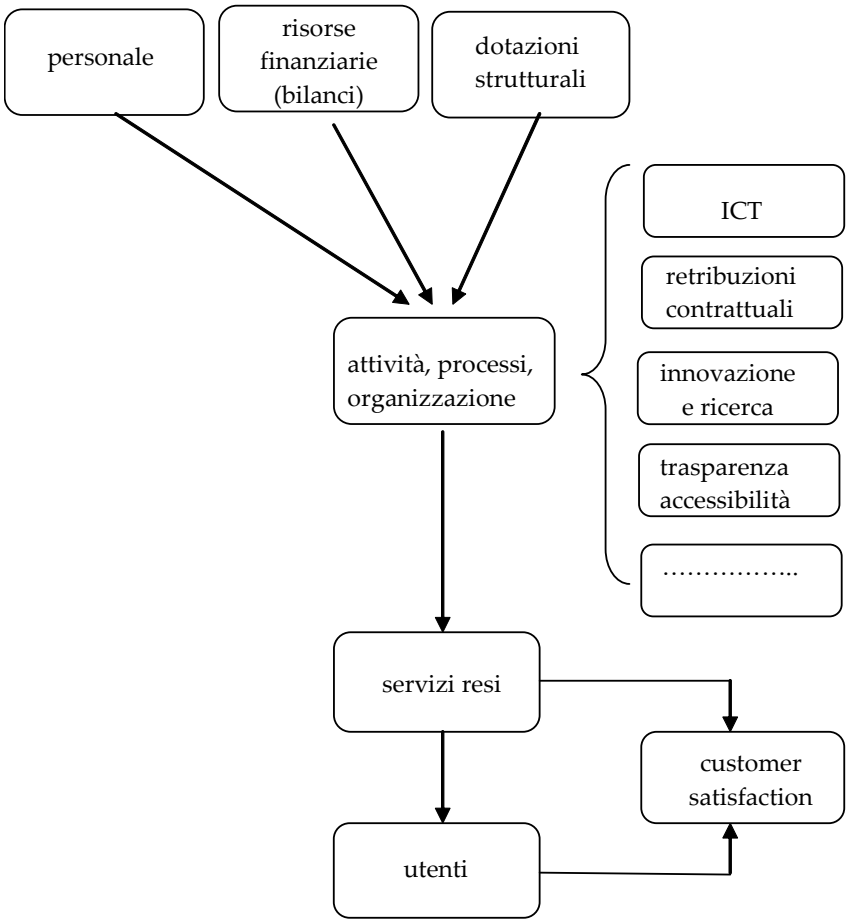
Tabella 1. Tipologie delle unità istituzionali previste nel Portale statistico della PA

da prevedere nel sistema si riconduce alle varie fasi/componenti del ciclo di produzione dei beni/servizi della PA ed è in questo del tutto assimilabile allo schema adottato dall'OCSE per i dati di *Government at a glance.*

In coerenza con lo schema di riferimento, le informazioni previste nel Portale coprono i diversi aspetti dell'attività delle amministrazioni pubbliche: dalle risorse finanziarie, capitale umano e dotazioni strutturali disponibili ai servizi resi a cittadini e imprese, attraverso il processo produttivo e organizzativo corrente.

Relativamente a quest'ultima macro-area, è previsto il popolamento con informazioni relative ad aspetti rilevanti per la valutazione delle performance, quali lo sviluppo dell'ICT, le retribuzioni contrattuali e di fatto, l'accessibilità e la trasparenza, il peso delle strutture di cui le amministrazioni si dotano per la comunicazione con gli utenti, il grado di soddisfazione dei servizi resi.

Gli ambiti nei quali saranno organizzati i dati e gli indicatori definiscono, insieme con le tipologie di unità istituzionali più sopra indicate, le chiavi di accesso alle informazioni archiviate nel sistema.



Schema 1; Classificazione delle informazioni- Portale Statistico PA

Gruppo	**Tema**	**Sottotema**
Settori di Intervento	Giustizia	Giustizia civile
		Giustizia penale
		Giustizia amministrativa
		Fallimenti 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
	Ambiente	Ambiente
	Infrastrutture	Infrastrutture
Approfondimenti	Costo del lavoro e retribuzioni	Retribuzioni
		Costo del lavoro
	ICT della PA	Informatizzazione della PA
	R&S nella PA	Ricerca e sviluppo nella PA
	Rapporto tra PA e utenti	Trasparenza della PA
		Customer satisfaction

Territorio	Ripartizioni	Ripartizioni
	Regioni	Regioni
	Province	Province
	Comuni	Comuni
Confronti internazionali	Confronti Internazionali	Confronti internazionali

Tabella 2. Aree informative previste nel Portale statistico della PA

Dal punto di vista dei contenuti informativi, il sistema si caratterizza per due aspetti fondamentali, che lo rendono fortemente innovativo anche rispetto alla produzione corrente della statistica ufficiale, non solo in tema di pubblica amministrazione:

1. un maggior dettaglio delle informazioni archiviate, che si spingerà - laddove possibile - fino al livello di singola amministrazione, in modo da soddisfare, tra le altre, la generale domanda di trasparenza proveniente dalla società civile.
2. una più ampia disponibilità di *misure relative*, cioè di indicatori statistici sulle risorse, la produzione e la performance delle amministrazioni pubbliche, in grado di favorire - tanto più quanto più costruiti a livello micro - una valutazione comparativa delle realtà amministrazioni e, conseguentemente, la definizione degli interventi necessari per la razionalizzazione e il recupero di efficienza della PA.

Rispetto al primo obiettivo, molto è stato fatto, ma molto c'è ancora da fare. Attualmente, il maggiore ostacolo al pieno utilizzo delle fonti amministrative è rappresentato non tanto dalla scarsità di fonti informative a livello micro, che anzi negli ultimi anni sono *fiorite* in misura consistente e, grazie allo sviluppo dell'informatica, sono ormai disponibili in formati più direttamente fruibili, quanto dalla loro omogeneità, correttezza e completezza. Il recupero di qualità costringe, in molti casi ad una consistente attività di correzione statistica che però, a meno di investimenti rilevanti, non può in genere essere realizzata in modo puntuale ed avviene a costo di un aggregazione delle singole istanze. Si tratta quindi di migliorare all'origine la qualità delle fonti per rendere *ordinaria* l'utilizzazione a fini statistici degli archivi amministrativi; in questa direzione, il CNEL e il DPF possono senz'altro svolgere un ruolo positivo, anche con interventi da attuare sul piano legislativo.

In relazione al secondo obiettivo, l'approccio *input-trasformazione-output* che, in analogia a quanto operato dall'OCSE, è stato adottato per l'individuazione dei dati da prevedere nel Portale si presta *naturalmente* alla definizione di indicatori (tipologie di indicatori) utili alla descrizione dei vari aspetti della presenza e dell'azione pubblica. In generale, saranno costruiti:

1. indicatori di input (risorse finanziarie, capitale umano, dotazioni strutturali) utilizzati per lo sviluppo dell'azione amministrativa. Si tratta di indicatori che misurano le caratteristiche o la struttura delle risorse utilizzate (indicatori di struttura) o anche il rapporto tra tali risorse e la popolazione e/o il territorio (indicatori di presenza/pressione). Gli indicatori di input potranno essere espressi in termini fisici e/o monetari;

2. indicatori di processo, descrittivi delle caratteristiche interne e delle modalità organizzative dei processi amministrativi, nonché di aspetti connessi alla qualità, come la trasparenza, l'accessibilità, l'interazione amministrazione-utenti, ecc.;
3. indicatori di output (prodotti e servizi resi attraverso l'azione amministrativa). In analogia a quelli di input, gli indicatori di output misurano le caratteristiche o la struttura dei prodotti/servizi erogati o il rapporto tra gli output e la popolazione di riferimento e/o il territorio. Anche in questo caso, gli indicatori di input potranno essere espressi in termini fisici o monetari;
4. indicatori di efficienza/economicità, ottenuti dal confronto tra i risultati operativi dell'azione amministrativa (output) e le risorse utilizzate;
5. indicatori di efficacia, ottenuti dal confronto tra obiettivi fissati dall'amministrazione stessa o all'esterno di essa (standard) e risultati, ovvero tra risultati e aspettative dell'utente;
6. indicatori di outcome, che misurano il contributo fornito dalla singola azione amministrativa nel conseguimento di un risultato misurato nella popolazione/territorio. Le informazioni necessarie per il calcolo di indicatori di outcome non sono tutte riferibili al processo produttivo, ma andranno anche osservate nella popolazione/territorio su cui il processo impatta;
7. indicatori di customer satisfaction, per lo più ottenuti attraverso rilevazioni dirette presso gli utenti dei servizi. Agli indicatori di customer satisfaction possono essere assimilati, come misura indiretta, quelli relativi ai costi per l'adempimento degli oneri amministrativi da parte delle imprese e dei cittadini.

Un'ulteriore classe di indicatori è rappresentata dagli indicatori di contesto. Tali indicatori sono indipendenti dall'esercizio dell'azione amministrativa ma devono essere comunque considerati nel sistema informativi (dal punto di vista concettuale, non necessariamente da quello del sistema fisico realizzato) perché, misurando le condizioni di partenza o, appunto, del contesto in cui si svolge l'azione amministrativa, sono necessari per valutare correttamente le performance, in un ottica di benchmarking.

In dipendenza della disponibilità e della qualità dei dati richiesti per il calcolo, gli indicatori potranno essere costruiti a livello micro (di singola amministrazione) ovvero a livello meso (le 26 tipologie amministrative sopra indicate o le aree di intervento pubblico) o per l'intera amministrazione pubblica (livello macro).

4. Contenuti informativi attuali

L'attività svolta nel 2012 ha condotto alla definizione e al calcolo di un primo nucleo di indicatori, che coprono tuttavia in maniera ancora diseguale i diversi aspetti/settori di intervento pubblico. L'obiettivo per il 2013 è quello di allargare la platea di indicatori disponibili, così da fornire maggiori informazioni sui diversi aspetti dell'azione amministrativa pubblica (efficienza, efficacia, risultati finali) e sui settori di intervento attualmente più trascurati.

Gli indicatori costruiti sulla base dei bilanci consuntivi delle amministrazioni e del conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato si collocano in più d'una delle tipologie sopra indicate e sono rilevanti perché sono tra i non molti indicatori che possono essere costruiti a livello micro. Su di essi si è quindi concentrata finora l'attività di sviluppo dei contenuti informativi del Portale. Nel corso del 2012, sulla base dei dati di bilancio e del conto annuale, è stato in particolare definito e calcolato per le più importanti tipologie di amministrazioni pubbliche (Regioni, Province, Comuni e gruppi di Comuni, Comunità montane, Università, ASL, Aziende ospedaliere, Camere di Commercio, Enti di previdenza) un consistente numero di indicatori statistici economico-finanziari, riportati nel seguito. Gli indicatori sono stati definiti sulla base delle proposte avanzate dal mondo scientifico ed accademico, nel rapporto diretto con l'Istat o attraverso la letteratura specifica, dei risultati della collaborazione con le amministrazioni provinciali aderenti al citato progetto Elistat, delle valutazioni degli esperti CNEL e delle parti sociali sollecitate dal CNEL stesso nell'ambito della collaborazione operante con l'Istat.

La selezione degli indicatori è stata operata con riferimento alla loro pertinenza e rilevanza. Attualmente, sono in corso analisi per valutare anche la loro *sostenibilità*, posto che i dati di base utilizzati per il loro calcolo non sempre risultano disponibili o di qualità adeguata per tutte le amministrazioni. Ciò è in particolare evidente per i dati di bilancio delle amministrazioni comunali e in generale per quelli del Conto annuale, utilizzati per la produzione degli indicatori sul personale. Questi ultimi indicatori sono peraltro da considerare ancora provvisori nelle loro evidenze numeriche, in attesa che possano essere validati anche con l'ausilio dei dati forniti dal Censimento intermedio dell'Industria.

Grazie alla collaborazione con il CNEL, che ha trovato su questi temi la sua piena espressione, avanzamenti significativi sono stati ottenuti anche nella definizione degli indicatori di attività, come genericamente possono essere definiti gli indicatori sui livelli e la qualità dei servizi e quelli sull'utilizzazione effettiva e potenziale delle risorse disponibili. A partire dalla produzione corrente dell'Istat, è stato infatti definito un primo set di indicatori che, insieme a quelli proposti dal CNEL (in buona parte di titolarità extra-Istat) configurano la base di riferimento per la selezione degli indicatori di attività da prevedere a regime nel Portale.

Gli indicatori coprono sostanzialmente le aree informative oggetto della Relazione CNEL 2012 ma forniscono informazioni anche su altri ambiti e aspetti rilevanti dell'azione pubblica (Cultura, Sport, Customer satisfaction). Gli indicatori sono riportati in conclusione del presente paragrafo.

5. Il Censimento delle amministrazioni pubbliche.

Nella costruzione del Portale, un contributo importante è atteso dalla Rilevazione sulle istituzioni pubbliche e le relative unità locali attive (Censimento PA), i cui primi risultati saranno disponibili entro la fine del 2013. Il Censimento raccoglie dati sulle risorse umane di cui si avvalgono le istituzioni, sulle misure adottate da queste

ultime nell'ottica dell'amministrazione sostenibile, sulle dotazioni ICT, sul tipo di servizi erogati.

Sul piano dei contenuti informativi, nuovi indicatori da rendere disponibili attraverso il Portale potranno essere definiti a livello micro sulla base dei dati:

1. per quanto riguarda le risorse umane, sull'inquadramento giuridico, il genere, l'età e il titolo di studio, l'attività formativa;
2. per quanto riguarda le dotazioni ICT, sulla disponibilità della rete intranet, del sito web, di elaboratori e lettori di smart card, sui canali tecnologici di comunicazione con gli utenti (call center, posta certificata ed altri) e, in particolare, sulla disponibilità dello Sportello Unico dei Servizi al Cittadino;
3. per quanto riguarda l'amministrazione sostenibile, sulle modalità adottate in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sulla rendicontazione sociale e sulle procedure di acquisto pubblico;
4. per quanto riguarda i livelli e la qualità dei servizi, sulle modalità di diffusione al pubblico della carta dei servizi (sportello fisico, sportello telematico, numero verde, telefono, sito web, internet), laddove esistente.

	Indicatore	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Unioni di Comuni	Università	Enti nazionali di previdenza
	Indicatori economico finanziari							
1	Grado di autonomia impositiva	X	X	X		X	X	
2	Grado di dipendenza erariale	X	X	X	X	X	X	
3	Grado di finanziamento interno	X	X	X	X	X	X	
4	Grado di autonomia finanziaria	X	X	X	X	X	X	
5	Rigidità della spesa	X	X	X	X	X	X	
6	Incidenza spese personale su spese correnti	X	X	X	X	X	X	
7	Grado di dipendenza da finanziamento esterno	X	X	X	X	X	X	
8	Incidenza spese personale su entrate correnti	X	X	X	X	X	X	
9	Incidenza spese per rimborso prestiti su entrate correnti	X	X	X	X	X	X	
10	Indice di consistenza iniziale dei residui passivi		X	X	X	X		
11	Indice di consistenza finale dei residui passivi		X	X	X	X		
12	Grado di cop.ra delle spese corr.ti e dei rimb.si prestiti con entrate corr.	X	X	X	X	X	X	
13	Incidenza delle spese in c/capitale finanziate tramite mutui e BOC	X	X	X	X	X	X	
14	Capacità di riscossione	X	X	X	X	X		
15	Capacità di spesa	X	X	X	X	X	X	
16	Indice di accumulazione dei residui passivi		X	X	X	X		
17	Indice di smaltimento dei residui passivi		X	X	X	X		
18	Avanzo (disavanzo) di ammin.zione in relazione alle entrate correnti		X	X	X	X		
19	Debiti fuori bilancio / Entrate Correnti		X	X	X	X		
20	Variazione dei debiti di finanziamento		X	X	X	X		
21	Trasferimenti correnti / Spese correnti	X	X	X	X	X	X	X
22	Trasferimenti in conto capitale / Spese in conto capitale	X	X	X	X	X		
23	Spese esterne per unità di risorse finanziarie		X	X	X	X		
24	Flussi finanziari per unità di spesa di personale	X	X	X	X	X		
25	Alien.one beni patrimoniali e/o av.zo per salvaguardia / Spese correnti	X	X	X	X	X		
26	Accumulazione / smaltimento dei residui passivi		X	X	X	X		
27	Quota delle entrate con contributi universitari						X	
28	Copertura della spesa di personale con il fondo universitario						X	
29	Grado di indebitamento						X	
30	Entrate riscosse / entrate accertate						X	
31	Rapporto tra entrate contributive e trasferimenti correnti						X	
32	Tasso di impegno per prestazioni							X
33	Contributi / Prestazioni							X
34	Tasso di dipendenza degli assicurati							X
35	Rapporto tra prestazioni sociali erogate e spese per il personale							X

Tabella 3. Portale statistico della PA - Indicatori economico finanziari

	Indicatore	Aziende sanitarie locali	AO, AO universitarie, Policlinici	Camere di Commercio
	Indicatori economico patrimoniali			
1	Reddito operativo lordo	X	X	X
2	Reddito operativo netto	X	X	X
3	Incidenza della gestione non caratteristica	X	X	X
4	Incidenza della gestione finanziaria	X	X	X
5	Indice di efficienza complessiva della produzione	X	X	X
6	Ricavi totali / costo del personale	X	X	X
7	Tasso di rendimento delle vendite		X	X
8	Costo del personale / costo della produzione	X	X	X
9	Indice di equilibrio economico generale			X
10	Grado di copertura dell'attivo fisso netto			X
11	Indice di copertura globale			X
12	Indice di solidità finanziaria			X
13	Indice di liquidità			X
14	Indice di disponibilità			X
15	Indice di indebitamento			X
16	Rapporto di indebitamento			X
17	Indice di rigidità degli impieghi			X
18	Tasso di redditività del capitale proprio (ROE)			X
19	Tasso di redditività del capitale investito (ROI)			X
20	Riscossione del diritto annuale / credito residuo			X
21	Risultato economico rettificato (RER)	X	X	
22	Risultato netto ante sterilizzazioni	X	X	
23	Risultato netto ante sterilizzazioni / valore della produzione	X	X	
24	Incidenza sul valore della produzione del risultato operativo sterilizzato (IROS)	X	X	
25	Ammortamenti / sterilizzazioni	X	X	
26	Mobilità passiva / mobilità attiva	X	X	
27	Mobilità passiva / mobilità attiva extraregione	X	X	
28	Indice di compensazione	X	X	
29	Indice di compensazione extraregionale	X	X	
30	Mobilità attiva / contributi regionali trattenuti	X		
31	Mobilità attiva / contributi regionali trattenuti extraregione	X		
32	Risorse per la produzione Interna / contributi regionali trattenuti	X		
33	Compartecipazione ticket / contributi regionali trattenuti	X		
34	Altri ricavi e proventi / contributi regionali trattenuti	X		
35	Risultato operativo / risorse per la produzione interna	X		
36	Costo del personale / risorse per la produzione interna	X		
37	(Ammortamenti - sterilizzazioni) / risorse per la produzione interna	X		
38	Accantonamenti / risorse per la produzione interna	X		
39	Altri beni e servizi interni / risorse per la produzione interna	X		
40	Altri costi / risorse per la produzione interna	X		

Tabella 4. Portale statistico della PA - Indicatori economico patrimoniali

	Indicatore	Regioni	Province	Comuni	Comunità Montane	Unioni di Comuni	Enti nazionali di previdenza	Università	Aziende sanitarie locali	AO, AO universitarie, Policlinici	Camere di Commercio
	Indicatori relativi al personale										
1	Giorni di assenza per dipendente (giorni/personale)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2	Assenze non retribuite / assenze	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3	Indice di ricambio delle risorse umane	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	Indice di turnover delle risorse umane	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	Indice di precarietà delle posizioni lavorative	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Personale dirigente / personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7	Tasso di femminilizzazione del personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	Tasso di femminilizz. relativo del personale dirigente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Personale laureato / personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10	Personale diplomato o laureato / personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11	Personale dirigente laureato / personale dirigente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
12	Indice di anzianità di servizio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	Personale con meno di 30 anni di età / personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14	Costo medio del lavoro per dipendente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
15	Spese per la formazione / spese per il personale	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16	Giorni di assenza per formazione / dipendenti	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabella 5, Portale statistico della PA - Indicatori relativi al personale

Indicatori attività	Variabili di classificazione	Dettaglio Territoriale
Sanità		
Strutture e attività sanitarie		
Medici generici per 10.000 residenti		Regione
Assistiti per medico generico		Regione
Medici pediatri per 10.000 bambini		Regione
Assistiti di età <15 anni per medico pediatra		Regione
Medici di guardia medica per 10.000 residenti		Regione
Ore di guardia medica per medico		Regione
Anziani trattati in ADI - valori percentuali		Regione
Anziani trattati in ADI per 10.000 residenti di 65 anni e oltre		Regione
Spesa media per ricetta di spec. medicinali e galenici		Regione
Posti letto in regime ordinario per 10.000 abitanti		Regione
Posti letto in regime di day hospital per 10.000 abitanti		Regione
Degenze per 10.000 abitanti		Regione
Degenza media		Regione
Comp. perc. dei posti letto ordinari per area di specializzazione		Regione
Comp. perc. delle degenze per area di specializzazione		Regione
Comp. perc. delle giornate di degenza per area di specializzaz.		Regione

Disabilità

Percentuale di scuole con barriere		Provincia
Percentuale di scuole con postazioni informatiche adattate		Provincia

Istruzione

Istruzione scolastica

Ripetenti per 100 iscritti delle scuole secondarie		Provincia
Alunni per insegnante delle scuole statali	Tipo di scuola	Provincia
Alunni per classi delle scuole	Tipo di scuola	Provincia
Alunni disabili per 1000 iscritti	Tipo di scuola	Regione
Alunni stranieri per 100 iscritti delle scuole	Tipo di scuola	Provincia
Promossi per 100 esaminati all'esame delle scuole secondarie	Tipo di scuola	Provincia

Istruzione universitaria

Quota dei fuori corso sugli iscritti	Gruppo di corsi	Italia
Quota di immatric. in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione
Quota di iscritti in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione
Quota di laureati in Atenei pubblici sul totale degli Atenei		Regione
Tasso di passaggio dalla scuola secondaria di secondo grado		Regione
Tasso di iscrizione		Regione
Tasso di conseguimento delle lauree triennali e a ciclo unico		Regione
Tasso di cons. delle lauree di durata 4-6 anni e special. biennali		Regione

Cultura

Visitatori paganti per 100 visitatori degli istituti statali di antichità e di arte con ingresso a pagamento		Regione
N. medio per Istituto di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte		Regione
Valore medio per istituto degli introiti degli istituti statali di antichità e d'arte		Regione
Visitatori degli istituti statali di antichità e di arte per 10.000 ab.		Regione
N. medio di ricerche, fondi e pezzi consultati	Arch. di Stato	Regione
N. medio di opere consultate per biblioteca pubblica statale		Regione
Perc. di istituti pubblici non statali con ingresso gratuito	Tipo di istituto	Regione
Perc. di istituti pubblici non statali a gestione diretta	Tipo di istituto	Regione
Perc. di istituti pubblici non statali in circuiti museali	Tipo di istituto	Regione

Giustizia

Giustizia civile

Perc. mutui con ipoteca (mutui con ipoteca/totale mutui*100)	Arch. notarile	
Tasso di ricambio (sopravvenuti/esauriti*100)	Distretto CdA	
Procedimenti per 100.000 abitanti	Distretto CdA	
Tassi di ricambio (esauriti/sopravvenuti*100)	Distretto CdA	
Durata media dei procedimenti	Distretto CdA	
Graduatoria dei Tribunali in base alla variaz. delle pendenze	Distretto CdA	

Giustizia amministrativa

Procedimenti per 100.000 abitanti		Regione
Tassi di ricambio (esauriti/sopravvenuti*100)		Regione
Perc. procedimenti esauriti accolti (accolti/totale esauriti*100)		Regione
Perc. esauriti con decisioni definitive per merito		Regione

Giustizia penale

Delitti per 100 residenti		
Indice di criminalità (esauriti per 100.000 abitanti)	Distretto CdA	
Tasso di ricambio (sopravvenuti/esauriti*100)	Distretto CdA	
Graduatoria dei Tribunali in base alla variaz. delle pendenze	Circondari	
Indice di produttività (esauriti per magistrato)	Circondari	

Assistenza e Previdenza

Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni	Area di utenza	Regione
Asili nido: spesa media per utente		Regione
Asili nido: utenti su popolazione 0-2 anni		Regione
Indice di beneficio	Tipo pensione	Italia
Pensionati con reddito pensionistico < 500 euro	Tipo pensione	Regione
Pensioni per 100 abitanti	Tipo pensione	Regione
Spesa pensionistica in rapporto al PIL	Tipo pensione	Italia
Tasso di pensionamento	Tipo pensione	Regione

Costo del lavoro e retribuzioni

Retribuzioni

Indice delle retribuzioni contrattuali pubbliche	Contratto	Italia

Rapporto tra PA e utenti

Customer satisfaction

Soddisfazione dei cittadini sull'incontro con le forze dell'ordine		Ripartizione
Soddisfazione delle donne sulla gestione del caso da parte delle forze dell'ordine		Ripartizione
Utilizzo di alcuni mezzi di trasporto	Aspetti servizio	Regione
Grado di soddisfazione degli utenti dei mezzi di trasporto	Aspetti servizio	Regione
Durata della fila e giudizi sull'orario dei servizi di sportello		Regione

1.2. Trasparenza

1. Premessa

Nella prima relazione annuale del 2011 il tema della trasparenza è stato affrontato con riferimento a due dimensioni principali: l'*open government*, cioè la funzione di stimolo e facilitazione dei privati nelle attività di controllo continuo dei processi decisionali all'interno delle istituzioni; la trasparenza agita dal cittadino o dall'impresa affinché questi possano esercitare al meglio le rispettive prerogative di partecipazione sociale ed economica (che la relazione definiva trasparenza volta all'*enforcement*).

Nella relazione, quindi, si ricostruiva il quadro dell'evoluzione normativa della materia che, nel corso dell'attuale legislatura, ha conosciuto modifiche importanti derivanti dalla crescente attenzione sull'argomento, tanto che essa si conclude con una delega al Governo per riordinare tutte le norme in materia di trasparenza.

Inoltre, si dava conto delle attività di monitoraggio sullo stato della trasparenza delle informazioni offerte sui siti istituzionali; attività realizzate da CiVIT, in base ai compiti di verifica che la normativa istitutiva attribuisce alla Commissione.

Infine si tratteggiavano i profili di trasparenza, quale contributo originale della relazione, finalizzati a porre come obiettivo di questa policy non esclusivamente (e staticamente) gli impegni delle amministrazioni a fornire informazioni, ma quello più ambizioso di favorire relazioni dinamiche con l'utenza dei servizi e degli interventi; l'obiettivo era quello di mettere in evidenza il tema della "trasparenza utilizzata" dai cittadini e dalle imprese; di conseguenza si è proposto che la misurazione sul suo impatto venisse effettuata tenendo conto di questo orientamento e che ulteriori iniziative in materia di trasparenza venissero progettate per favorire e verificare questo modello di "trasparenza all'opera".

Nella relazione annuale del 2012 tutti questi filoni tematici vengono recuperati nel tentativo di sottoporli ad ulteriori verifiche e per analizzare l'avanzamento nei programmi pubblici rispetto a queste diverse dimensioni della trasparenza. In primo luogo sono richiamate le novità normative o di attuazione di normative primarie che intervengono in continuità e completamento del quadro descritto nel 2011.

Un arricchimento del capitolo dedicato alla trasparenza nella relazione 2012 è quello legato alla descrizione delle esperienze più interessanti in tema di "clausole valutative"; con tale espressione si intendono quelle disposizioni normative che impegnano i soggetti istituzionali incaricati dell'attuazione di una regolazione (ad esempio una legge regionale) di raccogliere, elaborare e informare in modo trasparente l'organo legislativo e la comunità di riferimento in ordine al grado di implementazione della stessa. Nel capitolo sono quindi presentati i più significativi strumenti legislativi e organizzativi che mirano a livello regionale ad una produzione normativa più informata, partecipata e valutata, quindi più ispirata ai principi di *open government*.

2. La trasparenza nei provvedimenti legislativi e governativi successivi all'estate 2011

2.1. La trasparenza nella "produzione normativa" di adempimenti burocratici

L'esame della fase trascorsa dalla presentazione della relazione annuale del 2011 alla chiusura di queste seconda edizione, evidenzia un significativo avanzamento del quadro normativo dedicato al tema della trasparenza.

A dimostrazione di ciò è significativo che numerose disposizioni dello Statuto delle imprese (legge 11 novembre 2011, n.180, "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle Imprese") investano sui profili di trasparenza come strumento di miglioramento dell'ambiente amministrativo nel quale le imprese possono operare. Lo Statuto delle imprese prevede infatti la pubblicazione di tutte le informazioni sugli oneri amministrativi introdotti/eliminati da una fonte secondaria. L'articolo 7 della legge 11 novembre 2011, n.180 prevede che "i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato, al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici, devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi e sono pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni".

La ratio della norma, che dispone l'obbligo di redigere l'elenco degli oneri informativi, di allegarlo al provvedimento, nonché di pubblicarlo sul sito web dell'amministrazione che lo emana, risponde sia all'esigenza di responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione degli adempimenti introdotti o eliminati per cittadini e imprese, in modo da prevenire l'introduzione o il mantenimento di oneri sproporzionati o non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici, sia alla necessità di rendere conoscibili ai cittadini e alle imprese tali adempimenti, in modo da assicurare certezza sull'interpretazione delle disposizioni adottate e da rendere verificabile l'operato dell'amministrazione pubblica nell'ambito della sua azione di semplificazione e di riduzione degli oneri.

Per raggiungere questo obiettivo è in via di completamento un regolamento per assicurare che gli elenchi predisposti dalle amministrazioni rispondano a criteri di chiarezza e omogeneità, in modo da garantire piena e immediata comprensibilità anche da parte di cittadini e, in generale, di un pubblico non specializzato. L'omogeneità tra gli elenchi redatti dalle diverse amministrazioni è necessaria, infatti, anche per assicurare la trasparenza totale che consente "forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" ai sensi dell' articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150.

2.2. La Direttiva "come fare per", per favorire la trasparenza degli adempimenti burocratici sui siti web delle amministrazioni

La logica che ispira l'obbligo di trasparenza dello Statuto delle imprese è quindi finalizzato ad obiettivi di *self restraint* delle amministrazione che, al momento della adozione di ulteriori disposizioni normative, devono valutare ex ante l'impatto che queste determinano in capo ai privati come oneri amministrativi. Ciò non elimina la possibilità per associazioni di categoria, osservatori qualificati, accademia ecc. di utilizzare tali informazioni per tenere alta la pressione sui target di riduzione complessiva del carico burocratico sulla vita di cittadini e imprese.

Tuttavia, lo strumento rivolto alle amministrazioni che più direttamente è stato pensato per favorire un utilizzo diffuso della trasparenza è una direttiva denominata "*Come fare per*" in corso di definizione da parte del Dipartimento della funzione pubblica e già annunciata dal Ministro in occasione delle audizioni davanti alle competenti commissioni parlamentari.

Già il decreto legge 13 maggio 2011, n.70, allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese prevede, all'art. 6 comma 2 lett. b), che le pubbliche amministrazioni sono tenute la pubblicare sui siti istituzionali "per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza". A questa pubblicazione viene peraltro collegato un effetto giuridico molto rilevante: in caso di mancato adempimento, la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o un documento, ma deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Senza questo invito a regolarizzare l'amministrazione non può adottare un provvedimento di diniego, perché questo sarebbe nullo. In altri termini il diniego può determinarsi solo se, a fronte dell'invito a regolarizzare, il privato non completi la documentazione necessaria.

A conferma dell'importanza attribuita a tale canale di comunicazione con i cittadini e le imprese, l'articolo 6, comma 6, della legge 11 novembre, n. 180, (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), generalizza la previsione di questo obbligo di pubblicazione degli atti o documenti necessari per presentare una istanza alla pubblica amministrazione. Il citato decreto legge del 2011 escludeva dall'obbligo della pubblicazione sul sito istituzionale se l'informazione fosse già stata fornita con una pubblicazione sulla gazzetta Ufficiale, mentre con lo Statuto delle imprese l'obbligo si amplia e ricomprende tutti i procedimenti ad istanza di parte: "Le disposizioni che prevedono l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, di pubblicare sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza si applicano anche agli atti o documenti la cui produzione a corredo dell'istanza è prevista da norme di legge, regolamenti o atti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale".

Tali disposizioni si coordinano, infine, con le importanti norme del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, (Codice dell'Amministrazione digitale - CAD), volte a favorire l'accesso alle informazioni sui servizi pubblici e la conoscenza del percorso dei procedimenti amministrativi, anche attraverso l'utilizzo dei siti istituzionali. L'articolo 54 del CAD ha previsto tra i contenuti minimi dei siti web istituzionali alcune informazioni sui procedimenti, con l'obiettivo di garantire un accesso diretto, semplificato e qualitativamente valido alle informazioni e ai servizi resi all'utenza, migliorandone la fruibilità. Il successivo articolo 57 del CAD, disciplina la pubblicazione telematica di moduli e formulari precisando che, nel caso non siano stati pubblicati, non possono essere richiesti ed i relativi procedimenti possono essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari.

Coerentemente con le citate disposizioni normative, l'obiettivo della direttiva in via di adozione è quello di garantire ai cittadini e alle imprese l'accesso effettivo a tutte le informazioni sui procedimenti amministrativi di proprio interesse in modo da evitare incertezze e ridurre i tempi e i costi nei rapporti tra privati e amministrazioni. Per consentire questo risultato, le pubbliche amministrazioni devono assicurare che la pubblicazione delle informazioni sui procedimenti amministrativi siano agevolmente fruibili attraverso un'apposita sezione nei siti istituzionali identificabile con il nome "*Come fare per*". Questo obiettivo riguarda le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Come è evidente, non si tratta di un compito addizionale per le amministrazioni, bensì di una indicazione organizzativa che sistematizza e rende più efficace gli obblighi di pubblicazione disciplinati nelle disposizioni precedentemente citate.

La pubblicazione completa delle informazioni concernenti i procedimenti amministrativi costituisce, peraltro, una preziosa opportunità di analisi dell'attività svolta da ciascuna amministrazione. Tale analisi ricomprende elementi (come i tempi di conclusione, l'interazione tra amministrazioni diverse nel caso di procedimenti complessi, il sistema delle responsabilità e dei poteri sostitutivi, la documentazione accessoria all'istanza ecc.) che forniscono all'amministrazione titolare dell'attività indicazioni utili per la semplificazione e la razionalizzazione dei flussi documentali e, nell'ottica di una progressiva digitalizzazione.

2.3. La trasparenza dei pagamenti e dei termini di conclusione dei procedimenti

Due ulteriori disposizioni segnalano la crescita di attenzione sul tema della trasparenza: da un lato la norma del decreto sviluppo dell'estate 2012 che prevede la trasparenza delle informazioni riguardanti i pagamenti effettuati dalle amministrazioni, dall'altra la norma che prevede la specificazione su ciascun provvedimento amministrativo prodotto su istanza di parte, del termine generale e di quello effettivo per il suo rilascio.

La trasparenza sui pagamenti è disciplinata dall'articolo 18 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. La norma stabilisce che la concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili

finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, sono soggetti alla pubblicità sulla rete internet. Concretamente, a partire dal 1° gennaio 2013, per le concessioni di vantaggi economici, la trasparenza degli stessi attraverso la pubblicazione costituisce condizione legale della loro efficacia per tutti quelli che, nel corso dell'anno solare, superano la soglia dei mille euro.

Sul sito internet devono quindi essere indicati:

a) il nome dell'impresa o altro soggetto beneficiario ed i suoi dati fiscali;

b) l'importo;

c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;

d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;

e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;

f) il link al progetto selezionato, al curriculum del soggetto incaricato, nonché al contratto e capitolato della prestazione, fornitura o servizio.

Infine la disposizione stabilisce le tipologie di responsabilità: l'omissione o incompletezza dell'informazione prodotta è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali e di controllo, sotto la propria diretta responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico. La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

La norma sulla trasparenza dei pagamenti, non a caso rubricata "amministrazione aperta", costituisce così uno strumento di grande importanza che apre a possibilità di controllo ampio e diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni.

Sempre nell'ottica di una informazione al servizio di strumenti di controllo diffuso è la disposizione contenuta nel cosiddetto decreto Semplifica Italia (il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 aprile 2012, n. 35). Il primo articolo del decreto modifica la legge sul procedimento amministrativo - la legge 7 agosto 1990, n. 241 – inserendo anche un comma finale che dispone in questo modo: "Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte sono espressamente indicati il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato". Anche questa previsione è di grande interesse in chiave di trasparenza perché prevede la produzione di una informazione aggiuntiva in ciascun provvedimento: consente infatti di calcolare con immediatezza l'eventuale ritardo nel rilascio del provvedimento (una autorizzazione, una licenza, un permesso ecc.). Ma soprattutto, consente di condividere questa informazione con gli strumenti con i quali siamo sempre più abituati a condividere informazioni. Anche semplicemente una APP gestibile su un dispositivo mobile, in modo da consentire di

inviare informazioni sui ritardi di specifici uffici. È apprezzabile che questa disposizione sia inserita nell'articolo di legge che disciplina sia le regole per i tempi di conclusione dei procedimenti, sia il sistema di ricorso che in privato può esercitare per ottenere il loro rispetto. L'innesto di un meccanismo che agevola l'utilizzo di informazioni per esercitare trasparenza sull'azione dell'amministrazione evidenzia come si stia ampliando lo spettro delle soluzioni adottate per intervenire sui fenomeni di inerzia o malfunzionamento: oltre ai tradizionali istituti di responsabilità del funzionario, meccanismi attivabili dal privato interessato sia per il diretto esercizio di un potere di tutela, sia per esercitare un potere di informazione che determini cambiamenti in capo all'amministrazione.

2.4. Verso un testo unico sulla trasparenza

Il punto di chiusura di questa rassegna di interventi in materia di semplificazione è tuttavia compreso nella legge 6 novembre 2012, n. 190: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". La legge contiene, tra l'altro, numerose disposizioni in materia di trasparenza e una delega al governo per il riordino delle disposizioni in materia.

L'articolo 1, comma 15, ribadisce il principio già sancito all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 che identifica nella trasparenza dell'attività amministrativa un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

Quindi la legge precisa che nei siti istituzionali delle amministrazioni sono pubblicati, oltre alle informazioni già stabilite in norme previgenti, quelle relative:

a) ai relativi bilanci e conti consuntivi;
b) ai costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini (e, in particolare: la struttura proponente; l'oggetto del bando; l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l'aggiudicatario; l'importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura; l'importo delle somme liquidate);
c) ai procedimenti di autorizzazione o concessione;
d) alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
e) alle concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
f) ai concorsi e alle prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

La legge precisa, al comma 33 dello stesso articolo 1, che la mancata o incompleta pubblicazione delle informazioni costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque utilizzata ai fini della valutazione dei dirigenti. Inoltre stabilisce che gli eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

A queste disposizioni in materia di pubblicazione on line delle informazioni, si aggiunge quella del comma 30, laddove si stabilisce che – con le forme dell'accesso di

cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 - gli interessati che utilizzano strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del CAD possono in qualsiasi momento accedere alle informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase.

Le norme in questione, sebbene non modificano la struttura tradizionale dell'accesso limitato alla condizione soggettiva di "interessato", aggiungono numerosi obblighi a quelli già in vigore in materia di pubblicità sui siti istituzionali. Peraltro, alcuni di essi possono ben considerarsi in relazione, se non in sovrapposizione, con altri già indicati nell'articolo 54 del CAD. Si accresce quindi l'esigenza di coordinamento degli obblighi in materia di trasparenza, perché le nuove norme arricchiscono, ma allo stesso tempo complicano, un ordinamento di settore molto composito. Basti pensare alla recente consultazione lanciata da CiVIT alle amministrazioni, alle parti sociali e alle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti rappresentate in merito agli obblighi di pubblicazione di dati che sono posti a carico delle pubbliche amministrazioni: quelli censiti da CiVIT ammontano a ben 96.

Si tratta di un numero elevato, soprattutto se proporzionato alla effettiva capacità che oggi le amministrazioni hanno di adempiere, come si evince dallo scarto tra l'impegno richiesto alle amministrazioni e l'offerta effettiva di informazioni. A tale riguardo si rinvia al successivo riferimento al monitoraggio effettuato da CiVIT, oppure si può rinviare il lettore all'utilizzo della *Bussola della trasparenza* (cfr il box successivo).

Un banale indice ne è il fatto che al comma 29 dell'articolo 1, la legge n. 190 del 2012 stabilisce che le amministrazioni devono rendere noto sul sito istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze e dichiarazioni e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano. È evidente come l'indicazione della casella mail sia un adempimento "di base", come lo sono la pubblicazione del nominativo dei responsabili del procedimento e del potere sostitutivo (in caso di mancato rispetto dei termini), o lo stesso elenco dei termini di ciascun procedimento. Poiché anche queste informazioni non sono sempre presenti sui siti istituzionali, anche di amministrazioni di grande rilievo per l'utenza, ovvero non sono facilmente accessibili, la valutazione complessiva sull'efficacia di una mole di obblighi così consistenti deve richiamare l'attenzione su di un governo della trasparenza dell'attività amministrativa che sappia individuare anche le priorità sulle quali operare e che sia consapevole della fattibilità amministrativa dell'impegno che pone in capo agli uffici.

In questo quadro è pertanto una opportunità di rilievo la delega al governo al riordino e alla razionalizzazione della materia, prevista dall'articolo 1, comma 35 della legge, che si ispira ai seguenti criteri:

a) ricognizione e coordinamento delle disposizioni;

b) pubblicità riguardo l'uso delle risorse pubbliche e i risultati delle funzioni amministrative;
c) pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici;
d) ampliamento delle ipotesi di pubblicità nei siti istituzionali relativi agli incarichi dirigenziali e di diretta collaborazione;
e) definizione di formati per consentire l'elaborazione dei dati pubblicati;
f) obbligo di pubblicare anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti.
g) individuazione della durata e dei termini di aggiornamento per ciascuna pubblicazione;
h) individuazione delle responsabilità e delle sanzioni per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Si tratta di un mandato ampio che favorisce un intervento legislativo profondo, in un momento della vita pubblica del paese nel quale la trasparenza viene avvertita come una precondizione determinante per aumentare la qualità dell'azione pubblica e per contrastare fenomeni di corruzione che tornano ad occupare troppo frequentemente le cronache.

2.5. La bussola della trasparenza

La bussola della trasparenza dei siti web (www.magellanopa.it/bussola) è un sistema interamente on-line che consente alle pubbliche amministrazioni e ai cittadini di utilizzare strumenti per l' analisi ed il miglioramento della trasparenza delle informazioni e dei servizi digitali.

Il rispetto dei criteri di standardizzazione definiti nelle linee guida sui siti web delle PA favorisce:

a) un monitoraggio efficace ed immediato dell'attuazione di tutte le norme che impongono obblighi di pubblicazione sui siti delle PA, in modo veloce e semplice su tutto il territorio nazionale;
b) una aggregazione dei diversi contenuti informativi e una maggiore rintracciabilità delle informazioni e dei servizi on-line.

Il principale obiettivo è di accompagnare e di stimolare le amministrazioni nel miglioramento continuo della trasparenza, della qualità delle informazioni on-line e dei servizi digitali.

Tale iniziativa si ispira tra l'altro ai principi anglosassoni dell'Open government, favorendo sia la trasparenza e l'accountability delle PA sia la partecipazione e la collaborazione dei cittadini.

La Bussola della Trasparenza orienta, in modo semplice, le pubbliche amministrazioni tra i sempre maggiori obblighi relativi ai contenuti da pubblicare on-line abilitando, tra l'altro, la concreta collaborazione dei cittadini che, attraverso un controllo collettivo amichevole, partecipano al processo continuo di miglioramento della qualità delle informazioni e dei servizi erogati.

Il cittadino diventa parte attiva in tema di trasparenza, segnalando inadempienze e suggerendo eventuali miglioramenti anche su temi riguardanti gli stessi adempimenti di legge inerenti i contenuti pubblicati.

Le pubbliche amministrazioni possono utilizzare la Bussola della Trasparenza come un vero e proprio strumento di lavoro on-line per verificare il sito web istituzionale, e la conformità alle norme di pubblicazione. .

Data la semplicità dello strumento, anche il cittadino può capire e conoscere meglio il sito istituzionale del comune in cui risiede, e più in generale il mondo delle pubbliche amministrazioni.

Non a caso, sui principali social network sono già state attivate delle community che utilizzano lo strumento a supporto di una azione collettiva di miglioramento della trasparenza.

Oltre a ciò, ricercatori e giornalisti possono scaricare dati in tempo reale ed effettuare analisi statistiche e puntuali su una serie di tematiche afferenti la trasparenza.

Si tenga presente che la bussola della trasparenza è fornita anche di funzionalità che accelerano lo stimolo di adeguamento alla compliance e di miglioramento continuo della qualità.

In questo senso e' importante citare le funzionalità "confronta siti"e "classifica".

Attraverso il confronta siti infatti e' possibile attivare anche una competizione, ad

esempio tra comuni limitrofi o amministrazioni di un medesimo comparto, abilitando fenomeni emulativi che consentono di migliorare le informazioni, la standardizzazione e anche la qualità dei servizi digitali.

Allo stesso modo, la classifica può stimolare le amministrazioni ad adempiere agli obblighi di pubblicazione, garantendo non solo il rispetto di quanto definito per i contenuti minimi ma anche un certo grado di completezza delle informazioni on line.

Infatti, i primi in classifica, sono anche i più soggetti a controllo, sia da parte dei cittadini, sia da parte delle PA che si trovano in posizioni arretrate.

La bussola della trasparenza è dunque la prima esperienza governativa, in Europa e nei restanti continenti, che ha cercato di unire metodi di standardizzazione e strumenti automatici di monitoraggio dei siti istituzionali con funzionalità aggiuntive di massima trasparenza e partecipazione dei cittadini,consentendo una sempre maggiore convergenza verso un sistema più aperto ai nuovi paradigmi dettati dalle reti sociali su internet.

Il cuore della bussola della trasparenza è un motore che, con una serie di sensori software e di algoritmi matematici, analizza i siti web delle PA, in modo automatico, a determinati intervalli temporali. La verifica è effettuata comparando i contenuti trovati sui vari siti istituzionali, con quelli che per legge devono essere pubblicati utilizzando lo standard definitivo nelle linee guida sui siti web delle PA.

I dati raccolti alimentano un vero e proprio magazzino (data warehouse) che, attraverso interfacce dedicate, è in grado di fornire, alle diverse tipologie di utenti, informazioni sull'andamento della trasparenza dei siti web istituzionali del nostro Paese.

3. L'implementazione dei piani della trasparenza e integrità monitorati da CiVIT

Come anche nel Rapporto 2011, si deve ricorrere all'attività di monitoraggio di CiVIT per verificare il grado di attuazione degli obblighi di trasparenza nei siti web delle amministrazioni. Sul sito web della Commissione è possibile leggere i rapporti relativi ai ministeri e agli enti pubblici.

Come spiega il rapporto sulla trasparenza nei ministeri "l'analisi evidenzia che il principio della trasparenza, intesa come pubblicità totale, si sta lentamente affermando nelle varie amministrazioni, ma molto rimane da fare in termini sia di adempimento degli specifici obblighi di pubblicazione, sia di diffusione di ulteriori informazioni"

Il quadro offerto dal monitoraggio effettuato attraverso la rete degli OIV evidenzia un buon livello di compliance, con dati più deludenti per quanto riguarda la completezza e l'aggiornamento e anche i dati relativi all'organizzazione e ai procedimenti: con la positiva eccezione del Ministero della salute, tutte le amministrazioni non si preoccupano di far conoscere ai cittadini l'articolazione della propria struttura organizzativa, le relative funzioni e ciò che ciascun ufficio fa, rendendo spesso difficile interagire con esse[1].

Come conclude il rapporto di CiVIT "Il quadro descritto presenta luci e ombre. Il principio della trasparenza totale, come principio generale operante per tutte le pubbliche amministrazioni, è stato introdotto nell'ordinamento giuridico italiano negli ultimi anni, attraverso una serie di previsioni più o meno generali, alquanto frammentarie e poco coordinate tra loro, spesso di difficile reperibilità. Era quindi prevedibile che, nonostante le linee guida fornite dalla CiVIT, che hanno provveduto anche a elencare e sintetizzare il contenuto delle relative previsioni, le amministrazioni incontrassero difficoltà nell'adempiere alle diverse previsioni normative e soprattutto a quelle di portata più generale, che richiedono un'attività interpretativa e una certa dose di iniziativa nell'introdurre misure di trasparenza.

Poste di fronte a questa varietà di previsioni normative, le amministrazioni hanno reagito concentrandosi su quelle più specifiche e, quindi, relativamente facili da eseguire. Ci si è concentrati sul rispetto di singole norme e non sull'opportunità di pubblicare dati ulteriori, così come disposto dall'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 150 del 2009, che prevede la pubblicazione sui siti istituzionali delle

---

[1] Il Rapporto Civit sui ministeri analizza la compliance delle amministrazioni per quattro grandi materie: documenti relativi all'attuazione del decreto legislativo n. 150 del 2009; organizzazione e procedimenti; personale e incarichi; gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici.

La relazione rileva come siano "decisamente carenti, infine, i dati relativi alla gestione dei servizi pubblici, cioè la principale area di informazione sulla quale la riforma del 2009 ha puntato per promuovere il controllo sociale dell'azione pubblica, nelle sue dimensioni di efficienza, efficacia ed economicità. Questa è un'area, quindi, sulla quale le amministrazioni dovrebbero impegnarsi nel prossimo futuro, sviluppando al proprio interno flussi informativi regolari e affidabili o utilizzando al meglio quelli già esistenti in modo da utilizzare al meglio la trasparenza come strumento efficace di accountability."

informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse".

4. La trasparenza nei processi di regolazione e per l'accountability delle politiche pubbliche

4.1. Le clausole valutative nella prassi legislativa in Italia

Per "*accountability* delle politiche pubbliche" s'intende l'obbligo da parte degli incaricati all'esercizio di una funzione pubblica di render conto ai soggetti interessati (*stakeholders*) dei risultati conseguiti dall'attuazione delle scelte legislative adottate. L'assoggettabilità del loro ufficio alle procedure di controllo discende dal dovere di rispondere del proprio operato, poiché su di essi ricade la responsabilità delle decisioni e degli atti assunti. Gli strumenti attraverso i quali tale "rendicontazione" può essere attivata sono: le "clausole valutative" e le "missioni valutative". Per le prime si intendono gli articoli di legge ovvero le disposizioni normative, che dettano i tempi e le modalità con cui i soggetti preposti all'attuazione delle leggi sono tenuti a fornire le informazioni necessarie per consentire l'espletamento della valutazione[2]. Le seconde, invece, consentono di approfondire profili che le clausole, in quanto promuovono un'attività informativa "a lungo temine", possono aver trascurato, poiché indotti dall'insorgere di eventi nuovi o inaspettati ovvero intervengono qualora le clausole valutative fossero assenti. In tali casi, le missioni innescano l'avvio dell'attività di controllo e di valutazione nel corso della legislatura a seguito di un'apposita richiesta presentata da determinati soggetti[3].

La previsione di utilizzare specifici metodi per il controllo ex post sull'attuazione delle politiche pubbliche s'inscrive nell'ambito delle tecniche volte a migliorare la qualità normativa. L'esigenza è quella di consentire una legiferazione più consapevole ed incisiva, possibile solo nella misura in cui si riesca a potenziare la

---

[2] In generale, la disciplina specifica delle clausole valutative è contenuta nei regolamenti interni dei consigli regionali. A ciò fanno eccezione le Regioni Toscana e Friuli Venezia Giulia, che inseriscono la relativa normativa nella fonte ordinaria, rispettivamente nelle leggi n. 55 del 2009 e n. 20 del 2005. Le clausole solitamente concernono i seguenti aspetti: 1) gli obiettivi con riferimento ai quali la valutazione avrà luogo; 2) le indicazioni circostanziate di carattere metodologico circa il modo in cui la valutazione dovrà essere realizzata; 3) gli stanziamenti per lo svolgimento della valutazione; 4) i tempi e le fasi di realizzazione della valutazione con la prefigurazione di scadenze per la consegna di rapporti intermedi; 5) le modalità di scelta dei soggetti incaricati di effettuare le indagini e gli studi necessari.

[3] Come le clausole, anche le missioni valutative sono strumenti previsti dalla normativa di alcune Regioni e possono essere attivate in seguito alla richiesta di una singola commissione oppure di una quota minima di consiglieri regionali (ad esempio un decimo).

capacità di chi controlla di avere a disposizione informazioni adeguate sull'azione del controllato e di saperle interpretare correttamente al fine di colmare il deficit informativo dovuto alla "lontananza istituzionale" degli organi legislativi dall'esecuzione e dalla gestione dei programmi politici. La funzione di controllo, così declinata, assume la duplice natura di diritto/dovere del legislatore di chiedere conto a tutti i soggetti incaricati di attuare una determinata legge, di verificarne l'implementazione e di valutare gli effetti prodotti[4]. Si realizza, in tal modo, il concetto di *accountability,* poiché si mette l'organo legislativo in grado di conoscere le modalità di attuazione e l'efficacia delle *policies* che le leggi attivano, nonché di individuare le eventuali inadempienze, disfunzioni ed inefficienze dei soggetti attuatori[5].

Nella prassi legislativa statale non si riscontrano previsioni espresse di clausole valutative anche se la finalità di *accountability* da esse perseguita può essere riscontrata nella recente riforma del mercato del lavoro, che ha in parte innovato il *decision making*. *In species*, la legge n. 92 del 2012 introduce la fase della valutazione ex post delle misure varate e degli effetti prodotti al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore. L'articolo 1, comma 2 istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un sistema permanente di monitoraggio e valutazione: "*al fine di monitorare lo stato di attuazione degli interventi e delle misure di cui alla presente legge e di valutarne gli effetti sull'efficienza del mercato del lavoro, sull'occupabilità dei cittadini, sulle modalità di entrata e di uscita nell'impiego*". La verifica è effettuata sulla base dei dati forniti da soggetti individuati[6] e dalle parti sociali e si svolge attraverso l'elaborazione di rapporti annuali sullo stato di attuazione delle misure, sulle conseguenze in termini microeconomici e macroeconomici e sull'effettivo conseguimento degli scopi stabiliti.

L'introduzione di un controllo ex post delle disposizioni varate nel settore del mercato del lavoro per appurarne l'efficacia al raggiungimento dei fini rappresenta un importante "precedente", a livello statale, di ciò che è stato "codificato" in alcuni dei nuovi Statuti regionali per l'analisi delle politiche adottate in diversi ambiti. In particolare, il rilancio della valutazione legislativa al fine di promuovere l'efficienza dei meccanismi decisionali che fanno capo alle Assemblee rappresentative, è partito su impulso di alcune Regioni, per le quali, l'occasione della nuova stagione statutaria ha reso possibile ridisegnare l'attività di controllo dei Consigli al fine di ristabilire un

[4] La valutazione, congegnata nei termini sopra descritti, si prefigura come accezione innovativa rispetto a quella finora applicata, in cui il controllo è stato da sempre inteso nelle esclusive vesti di sindacato ispettivo dell'organo legislativo. Connesso a tale interpretazione riduttiva dell'attività consiliare è l'aspetto inquisitorio della funzione di controllo, che mortifica le finalità conoscitive, perché non mira ad ottenere informazioni dall'esecutivo, quanto a praticare una forma di pressione politica volta a far presagire l'applicazione di sanzioni se esso non conforma la sua condotta nel senso voluto dall'interrogante.

[5] Il termine "soggetti attuatori" è impiegato *latu sensu* e comprende, oltre agli uffici dell'organo esecutivo, anche tutti gli altri enti e le strutture coinvolte nel processo di attuazione legislativa.

[6] Nel merito la riforma individua l'ISTAT e altri soggetti operanti nel Sistema statistico nazionale (SISTAN).

equilibrio che sembrava essersi perduto all'indomani della riscrittura del titolo V della Costituzione. Com'è noto, tale riforma è stata varata con l'intento di accrescere l'efficienza dell'azione pubblica e quindi la centralità del governo nella realizzazione dell'indirizzo politico, ciò che in parte ha scalfito il ruolo da protagonista dell'organo legislativo nella fissazione delle regole disciplinanti la società civile. Attraverso il rafforzamento della funzione di controllo ex post s'intende recuperare l'equilibrio tra gli organi decisionali dotando il legislativo di strumenti idonei a verificare l'attuazione degli atti da esso stesso varati e a valutare l'efficacia delle politiche che dalle leggi derivano.

I soggetti istituzionali a cui spetta la proposta di inserimento delle clausole valutative variano da Regione a Regione. In alcuni casi tale compito spetta alle commissioni consiliari competenti, in altri ai comitati paritetici istituiti in seno all'organo legislativo, altre volte ancora a servizi creati ad hoc, come nel caso della Lombardia, che ha istituito nell'ambito della segreteria generale del Consiglio un apposito organo, il "servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali"[7].

Il contenuto delle clausole può differire in relazione alle informazioni richieste, che possono essere di tipo quantitativo, cioè relative alla quantità delle risorse impiegate ovvero qualitativo, vale a dire concernenti le tipologie dei soggetti destinatari, le risorse impiegate. Possono distinguersi, inoltre, rispetto ai tempi, alle modalità di rendicontazione, ai soggetti cui spetta la relazione sull'attuazione, all'individuazione di specifiche risorse. La Giunta regionale replica alla clausola valutativa predisponendo una relazione per il Consiglio o per la commissione competente a cui, di solito, seguono periodiche note informative indirizzate agli uffici tecnici consiliari, nei quali si da conto dello stato di attuazione della legge e dei principali risultati ottenuti.

In Lombardia tali note sono elaborate dal servizio valutazione sopra evocato in cui operano analisti in possesso di determinate competenze tecniche; in altre Regioni, la redazione e la verifica dei risultati che seguono l'introduzione delle clausole valutative sono effettuate da funzionari specializzati che operano all'interno del servizio legislativo presso il Consiglio regionale.

4.2. L'esperienza dei Consigli regionali e il progetto CAPIRe

La valutazione legislativa regionale ha preso le mosse da una convenzione sottoscritta, nel marzo del 2002, dai componenti degli Uffici di Presidenza e dai Presidenti delle commissioni istituite per la revisione degli Statuti di quattro Consigli regionali: Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana in collaborazione con l'ASVAPP (Associazione per lo sviluppo della valutazione e dell'analisi delle politiche pubbliche), con la quale è stato inaugurato il Progetto CAPIRe. Il significato di tale acronimo - Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali – rispecchia l'obiettivo perseguito dai suoi sottoscrittori volto a recuperare *rectius*

[7] Si veda, al riguardo, T. F. GIUPPONI e C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, Quaderni, n. 1/2011, p. 44 e ss.

delineare una definizione specifica della funzione di controllo esercitata dall'organo legislativo regionale.

Per consentire lo svolgimento di tale attività, i promotori del progetto avevano prospettato l'istituzione, presso il Consiglio regionale, di un comitato paritetico che avrebbe dovuto svolgere principalmente una funzione di garanzia del rispetto sostanziale delle clausole valutative contenute nelle leggi vigenti, per la quale s'imponeva una composizione bipartisan[8]. A tal scopo, si proponeva che il comitato fosse composto da un numero di consiglieri variabile da 6 a 10, nominati dall'Ufficio di presidenza in modo da assicurare la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni e, nel contempo, che fosse prevista la presidenza a turno di tutti i suoi membri. La natura "neutra" intendeva garantire lo svolgimento di una funzione imparziale da parte dell'organo e conferirgli una forte legittimazione.

Tra le funzioni da attribuire al comitato rilevavano: il parere obbligatorio alle commissioni consiliari sull'introduzione di clausole valutative nel progetto di legge sottoposto al loro esame; la vigilanza sul rispetto delle clausole e dei relativi adempimenti da parte dei soggetti incaricati; la promozione delle missioni valutative; la divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione. Nella sua azione, il comitato avrebbe dovuto essere coadiuvato dalle commissioni permanenti, cui sarebbe spettata l'ultima parola in merito alla introduzione o meno delle clausole valutative nel progetto di legge al loro esame.

Quanto alle missioni valutative, il comitato avrebbe dovuto ricevere le istanze da parte delle commissioni e, compatibilmente con le risorse disponibili, sulla base delle quali era giudicata la fattibilità e la rilevanza delle proposte avanzate, le avrebbe dovute attivare. A tal fine, il comitato designava un consigliere di maggioranza e uno di opposizione aventi l'incarico di presiedere allo svolgimento della missione e di riferirne i risultati alla commissione di merito[9].

Al comitato, inoltre, era conferito il compito di divulgare le informazioni raccolte, promuovendone la diffusione mediante seminari, pubblicazioni online, incontri pubblici. In questo modo si intendeva rendere possibile all'organo legislativo di stabilire un contatto diretto con gli *stakeholders* regionali al fine di intercettare

[8] Per consentire la realizzazione del progetto *CAPIRe* sono stati costituiti: un comitato di indirizzo composto da due consiglieri per ogni Assemblea regionale, designati da ciascun ufficio di presidenza, aventi funzioni di indirizzo e di riferimento politico-istituzionale; un comitato tecnico formato da dirigenti di ogni Consiglio regionale delle Regioni partecipanti e da un rappresentante dell'ASVAPP, con il compito di coordinare e verificare l'attuazione del programma; una struttura operativa di ricerca, composta dal Direttore referente per il progetto e da uno staff di ricerca che opera in costante e reciproca collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli regionali.

[9] Il Comitato paritetico proposto dal Progetto CAPIRe sembra rientrare nel *genus* degli organi consultivi parlamentari e tra questi, il più rappresentativo, il comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Vi sono, però, rispetto ad esso, delle differenze rilevanti. Infatti, il comitato paritetico, secondo il Progetto, era chiamato a svolgere una funzione "specialistica" di stimolo e di presidio alle attività afferenti l'attuazione delle leggi e la valutazione dell'efficacia delle politiche cui esse danno impulso, a differenza dell'organo parlamentare che, invece, ha competenze "generalistiche" concernenti la qualità legislativa.

prontamente le istanze provenienti dalla società civile e di usufruire di un canale riservato cui rivolgersi per reperire informazioni utili al procedimento decisionale in maniera del tutto autonoma dall'esecutivo. Il mancato rispetto dell'obbligo di sentire il parere del comitato sull'opportunità di inserire clausole valutative nei testi legislativi, secondo CAPIRe, avrebbe dovuto tradursi nella sanzione del comportamento inadempiente dei soggetti incaricati di eseguire un mandato valutativo.

Quanto, infine, alla funzione di vigilanza, il comitato paritetico avrebbe dovuto esaminare le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in attuazione delle clausole valutative ed esprimere, alla commissione di merito, un parere sull'efficacia delle stesse. Qualora l'obbligo informativo non fosse adempiuto nei modi prescritti, per esempio, se le informazioni "di ritorno" dai soggetti attuatori non fossero esaurienti rispetto alle istanze contenute nelle clausole valutative (come nel caso in cui il soggetto attuatore si fosse limitato a redigere una mera relazione sullo stato di attuazione della legge), il comitato avrebbe potuto pronunciare un richiamo formale all'indirizzo dell'organo inadempiente, di cui ne trasmetteva comunicazione alla commissione di merito.

4.3. La formulazione di clausole valutative nella legislazione regionale

All'indomani della presentazione del Progetto CAPIRe alcune Regioni hanno attivato percorsi sperimentali di valutazione *ex post*, nella fattispecie la Lombardia, il Piemonte, l'Emilia Romagna e la Toscana. In quest'ultima Regione già a partire dal 2002, il Consiglio regionale aveva introdotto otto clausole valutative all'interno di altrettante leggi[10]. Anche il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ha iniziato a sperimentare l'introduzione di dette clausole nella legislazione varata durante il triennio 2001-2003, le quali possono essere rinvenute in almeno cinque leggi

---

[10] Si riportano, al riguardo, le disposizioni contenute in due delle prime leggi in materia della Regione Toscana, la l. n. 18 del 2002 e 12 del 2003, poiché esemplificano strutturalmente le clausole valutative. Gli articoli richiamati sono, rispettivamente: l'art. 3, comma 3 e l'art. 3: "*entro il 30 ottobre di ogni anno la Giunta regionale trasmette alle Commissioni consiliari competenti una relazione a consuntivo degli interventi realizzati e finanziati nel corso dell'anno precedente, comprendente tra l'altro:*

1. *l'indicazione delle strutture incaricate della gestione della legge;*
2. *il numero delle domande presentate, articolate per tipologia di soggetti;*
3. *il totale dei contributi assegnati, erogati, ed eventualmente revocati;*
4. *le aziende fornitrici di prodotti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a), b) c), in possesso di certificazione etica SA 8000;*
5. *i progetti educativi ammessi a contributo*".

Art. 3 della legge n. 12 del 2003, la cui rubrica è dedicata alla "*Valutazione del progetto pilota e convenienza socio-economica*": "*Al termine di ciascun anno di applicazione della presente legge l'ARSIA comunica alle commissioni consiliari competenti e alla Giunta gli interventi realizzati e le conseguenti valutazioni. Entro sei mesi dal completamento degli interventi di cui all'art. 2, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) l'ARSIA rimette alle commissioni consiliari competenti e alla Giunta regionale una relazione a consuntivo comprendente la descrizione e la valutazione degli interventi realizzati e l'indagine di cui all'art. 2, comma 2, lettera g)*".

regionali[11]. Per entrambe le Regioni si è trattato di prime sperimentazioni volte ad applicare le tesi del progetto CAPIRe, al fine di innescare processi comunicativi e valutativi efficaci. E comunque, anche senza assumere i caratteri tipici degli strumenti di cui si tratta, era possibile appurare l'esistenza, nel periodo indicato, di forme di valutazione specificatamente finalizzate alla revisione della disciplina, inserite in diverse leggi regionali, che prevedevano "formule" volte a consentire il monitoraggio degli effetti da esse prodotte. Tra queste, le leggi di maggiore rilevanza della Basilicata e della Calabria, in cui erano previste forme di controllo tese alla revisione della disciplina attraverso l'istituzione di appositi organismi denominati osservatori o nuclei di valutazione ovvero nelle leggi "organiche" della Liguria e della Puglia, che stabilivano controlli relativi alla fase di implementazione ed infine le leggi dell'Umbria e del Veneto, che prevedevano relazioni sullo stato della loro attuazione da parte dell'organo esecutivo regionale.

A maggio del 2003, il Gruppo di lavoro "Fattibilità e implementazione delle leggi" operante all'interno dell'Osservatorio legislativo interregionale (OLI), aveva promosso un'indagine empirica[12] volta a monitorare l'esistenza di esperienze di analisi *ex post* delle leggi presso le Assemblee rappresentative regionali e locali, nonché la presenza nelle rispettive legislazioni di clausole valutative. A tal fine, aveva inviato un questionario agli uffici legislativi dei Consigli regionali, in cui si richiedevano informazioni sull'analisi di attuazione delle leggi e dei programmi, sulla valutazione degli effetti da essi indotti e sulla previsione di disposizioni legislative implicanti vere e proprie clausole valutative. Dall'indagine proposta è risultato che l'attività di analisi *ex post* era realizzata da sei Regioni, tra cui l'Emilia Romagna e la Toscana, i cui Consigli la applicavano per entrambi i profili dell'attuazione legislativa e degli effetti prodotti; mentre invece, la Lombardia, il Piemonte ed il Veneto concentravano l'analisi al primo aspetto ed, infine, l'Abruzzo al secondo[13].

Le sperimentazioni regionali attivate all'indomani del progetto CAPIRe hanno rivelato l'importanza, per non vanificare l'efficacia dell'analisi *ex post*, di non ridurla alla stregua di una mera relazione sullo stato di attuazione delle leggi, nonché l'esigenza di formare personale specializzato con competenze tecniche in materia di valutazione legislativa e di reperire le risorse economiche necessarie a tal fine.

---

[11] In particolare la LR n. 24/2001, che all'art. 55 prevede il monitoraggio e la valutazione di impatto della disciplina stabilita per l'intervento pubblico nel settore abitativo; la LR 7/2002, art. 9; la LR n. 8/2002, art. 6; la LR n. 31 del 2002, art. 47 e la LR n. 2/2003, artt. 51 e 52.

[12] *Le esperienze di analisi ex post delle leggi nei Consigli regionali, nelle Assemblee e nelle Province autonome*, a cura dell'Ufficio assistenza alle commissioni per la documentazione, la fattibilità e il monitoraggio legislativo del Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 2003.

[13] Quanto alle strutture tecniche preposte all'analisi retrospettiva, era emerso che l'Emilia Romagna, la Lombardia, la Toscana ed il Veneto affidavano la relativa funzione ad uffici o servizi che si occupavano specificatamente di qualità della legislazione; diversamente dall'Abruzzo e dal Piemonte, che invece, avevano assegnato tale compito ad altre strutture. In particolare, la prima aveva conferito l'incarico all'Ufficio rapporti esterni del servizio relazioni istituzionali del Consiglio regionale; mentre, il Piemonte aveva ampliato l'attività di supporto informativo svolta *ex post* dalle singole segreterie delle Commissioni consiliari

Di seguito, a titolo esemplificativo, le tabelle aggiornate relative alle clausole valutative inserite in alcune delle normative di alcune Regioni (una del nord, una del centro, una del sud e una Regione a statuto speciale) dal 2001 ad oggi. Fonte: Progetto CAPIRE, www.capire.org.

Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Emilia Romagna		
Legge	Oggetto	Articolo
Legge 24/2001	Edilizia residenziale pubblica	55
Legge 8/2002	Aeroportualità	6
Legge 2/2003	Servizi sociali	51
Legge 5/2004	Immigrazione	20
Legge 11/2004	Informazione e comunicazione	24
Legge 17/2005	Lavoro	47
Legge 3/2006	Emiliano-romagnoli nel mondo	18
Legge 6/2006	Cooperazione mutualistica	11
Legge 12/2006	Cinema	12
Legge 2/2007	Turismo	15
Legge 15/2007	Diritto allo studio universitario	28
Legge 17/2007	Tabagismo	7
Legge 3/2008	Carcere	9
Legge 14/2008	Giovani generazioni	46
Legge 11/2009	Amministratore di sostegno	3
Legge 15/2009	Trasporto ferroviario delle merci	10
Legge 26/2009	Commercio equo e solidale	8
Legge 3/2010	Partecipazione	18
Legge 11/2010	Edilizia sicura	14

Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Umbria		
Legge	Oggetto	Articolo
Legge n. 30/2005	Infanzia	24
Legge n. 6/2006	Scuola	21
Legge n. 18/2006	Turismo	106
Legge n. 25/2007	Welfare	6
Legge n. 28/2007	Welfare	7
Legge n. 7/2008	USL	8
Legge n. 9/2008	Welfare	18
Legge n. 12/2008	Beni culturali	29
Legge 17/2008	Edilizia	23
Legge 25/2008	Sviluppo economico	19
Legge n. 16/2009	Attività culturali	11
Legge n. 3/2010	Lavori pubblici	39
Legge n. 1/2011	GASP	6
Legge n. 13/2011	Welfare	1

Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Puglia		
Legge	Oggetto	Articolo
Legge n. 7/2007	Lavoro	27
Legge n. 29/2011	Qualità della normazione	9

Clausole valutative inserite nella legislazione della Regione Sardegna		
Legge	Oggetto	Articolo
Legge n.9/2006	Enti locali	83
Legge n. 7/2007	Ricerca	15

Legge n. 12/2007	Infrastrutture	7
Legge n. 7/2011	Giustizia	18
Legge n. 8/2011	Giustizia	11

4.4. Gli articoli dei nuovi Statuti dedicati alla funzione di controllo dei Consigli regionali

Alla luce delle tesi formulate nell'ambito di CAPIRe, alcuni dei nuovi Statuti regionali hanno inserito articoli concernenti la valutazione sull'attuazione delle leggi. In particolare, norme di questo tipo sono contenute negli Statuti dell'Abruzzo, della Lombardia, dell'Emilia Romagna, delle Marche, del Piemonte, della Toscana e dell'Umbria[14].

In quanto naturale estensione del *Law making*, le regole relative al controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche legislative dovrebbe essere collocate nella sezione dello Statuto dedicata alla qualità della legislazione, poiché fa parte dei principi cui si conforma la produzione normativa regionale. Nelle disposizioni considerate, infatti, tale attività è prevista negli articoli dedicati ai principi riguardanti la funzione legislativa[15]. L'art. 71 dello Statuto piemontese demanda al Consiglio regionale l'esercizio del controllo sull'attuazione delle leggi, nonché la predisposizione degli strumenti idonei a: a) valutare gli effetti delle politiche regionali in vista della loro idoneità a realizzare gli obiettivi prefissati; b) consentire l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, della gestione e della decisione organizzativa.

Lo Statuto dell'Abruzzo, all'art. 26, annovera le clausole valutative tra gli strumenti tipici che il Consiglio regionale può azionare nell'ambito della funzione di controllo e all'art. 25 prevede l'istituzione di una commissione permanente, qualificata di "vigilanza", incaricata di valutare l'attuazione e l'efficacia degli atti normativi e di alta amministrazione, presieduta da un consigliere "designato dall'opposizione". A ben vedere, l'art. 121 del regolamento consiliare istituisce un organo *ad hoc*, a cui è demandata, tra le altre, la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali. Tale organo, denominato comitato per la legislazione, e composto in modo da garantire una rappresentanza paritaria tra maggioranza e opposizione, presenta proposte per l'inserimento nei progetti di legge di clausole valutative, pronuncia pareri in merito alla loro formulazione e sul rispetto degli obblighi informativi da esse previsti,

[14] In realtà, un riferimento implicito alla valutazione legislativa può essere rintracciato anche nello Statuto della Liguria (già presente nella bozza cosiddetta "prevalente", così denominata perché era la versione provvisoria su cui si svolgeva il dibattito nel seno della commissione speciale, in vista della predisposizione del progetto) all'art. 16, co. 1, lettera *c*); laddove si prevedeva che il consiglio esercitava una funzione di monitoraggio dell'attività regionale, verificandone l'efficacia. Sebbene il riferimento fosse espressamente all'attività della Regione, sembrava che il monitoraggio, di cui si fa menzione, fosse riferito alla funzione legislativa e, segnatamente, all'attuazione delle leggi approvate, visto che l'ente regionale "agisce", nel senso che funziona, principalmente attraverso l'emanazione di leggi.

[15] L'eccezione a tale trend è rappresentata dal Piemonte, che nel suo Statuto, fa rientrare la relativa normativa attinente alla valutazione nella parte dedicata alla "programmazione, finanza e bilancio della Regione".

propone l'attivazione di missioni valutative e degli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori.

Anche lo statuto delle Marche colloca l'analisi ex-post nella disposizione dedicata alle funzioni del consiglio regionale (cfr art. 21, co. 1, lett. *n*), come pure lo Statuto della Campania, che, all'art.26, co. 4, lett. *f*) demanda al Consiglio la valutazione degli effetti delle politiche regionali "*con particolare riferimento ai programmi d'intervento deliberati con legge*"[16].

Rispetto alle disposizioni finora esaminate, gli Statuti dell'Emilia-Romagna, della Lombardia, della Toscana e dell'Umbria prevedono non solo forme di valutazione legislativa, bensì, anche controlli *ex ante* delle proposte di legge consiliari. Il primo degli Statuti citati ha conferito una grande rilevanza alla valutazione *ex post*. Al riguardo, agli articoli 7 e 8, dedicati alle funzioni del consiglio, contemplano, tra gli altri, il potere di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di apprezzarne le capacità di raggiungimento dei risultati. Anche l'art. 11, concernente i principi del regolamento interno, si prefigge tra gli obiettivi da realizzare, il rafforzamento e la valorizzazione della funzione di controllo, oltre a quella legislativa; ciò che è perseguito in maniera specifica dall'art. 53 dello Statuto in esame[17]. Nella fattispecie, il primo comma dell'art. 53 rinvia alle "leggi" e al regolamento del Consiglio la disciplina delle procedure, delle modalità e degli strumenti per il controllo *ex ante* della qualità e dell'impatto degli atti legislativi, e anche delle forme di monitoraggio sugli effetti prodotti rispetto agli obiettivi prefissati; il secondo comma prevede l'inserimento di clausole sui tempi e sulle modalità di assolvimento delle funzioni di controllo e di valutazione, nonché degli oneri informativi gravanti sui soggetti attuatori.

Lo Statuto della Lombardia, all'art. 45, istituisce all'interno del Consiglio regionale, un comitato paritetico dei gruppi consiliari di maggioranza e opposizione, che propone l'inserimento nei testi legislativi delle clausole valutative e l'effettuazione di missioni valutative.

Anche lo Statuto dell'Umbria, all'art. 61[18], prevede l'istituzione di un organo consiliare a cui, tra l'altro, è attribuito il potere di proporre l'inserimento di clausole valutative, qualificato come "comitato per la legislazione"[19].

---

[16] Vale la pena ricordare che nel progetto di statuto approvato in prima lettura il 18 settembre 2004, si prevedeva espressamente il controllo da parte del consiglio sull'attività della giunta, rinviando le modalità di espletamento al regolamento interno (cfr art. 27, co. 4, lett. *j*). Ancora più incisiva era inoltre la versione contenuta nella bozza di statuto, precedente alla prima lettura, che all'art. 27, co. 4, lett. *k*, collegava la funzione di controllo alla divulgazione degli esiti ottenuti attraverso le attività informative. Infatti, si prevedeva che consiglio regionale curasse la diffusione dei risultati del controllo e della valutazione.

[17] L'originaria versione dell'art. 53 (che prima era l'art. 38) contenuta nella bozza di statuto dell'Emilia Romagna, quanto alla materia della valutazione legislativa, prevedeva l'istituzione di un "organo tecnico" con il compito di valutare l'impatto delle leggi e dei programmi sulle politiche pubbliche, le cui modalità di composizione fossero idonee a garantire la competenza dei membri e la loro assoluta imparzialità. Esso somigliava ad una analogo organo contemplato all'art. 58, co. 6 del progetto di statuto dell'Umbria, denominato "struttura tecnica" la cui mansione consisteva nella valutazione dell'*attuazione* legislativa.

[18] La disposizione richiamata è l'unico articolo contenuto nella sezione III dedicata alla "valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi". La sua rubrica "valutazione delle politiche regionali ed il controllo sull'attuazione

Tale organo è configurato come l'omonimo comitato parlamentare, visto che il comma 4 dell'art. 61 St. Umbria riprende *tout court* la formula utilizzata dall'art. 16-*bis*, co. 4 del Regolamento della Camera dei deputati, salvo poi differenziarsi per la possibilità di proporre clausole tese al controllo *ex post* delle leggi regionali e per l'obbligo di presentare annualmente al Consiglio una relazione sulla propria attività.

Lo Statuto della Toscana contempla il controllo sull'attuazione delle leggi agli articoli 19 e 45. In particolare, l'art. 19 disciplina i poteri delle commissioni permanenti, tra i quali rileva (cfr co. 2) l'esercizio delle funzioni di monitoraggio, di valutazione e controllo sugli effetti prodotti dalle politiche regionali, sull'attuazione delle leggi e degli atti d'indirizzo emanati dal Consiglio. Il comma successivo prevede a tal fine che le commissioni ricorrano ad indagini conoscitive e alla consultazione di esperti ed organismi scientifici. L'art. 45 è, invece, espressamente dedicato al controllo sulle leggi. In proposito, il comma 2 stabilisce che la "legge regionale sulla normazione" disciplini l'inserimento di clausole valutative nelle leggi regionali allo scopo di valutarne gli effetti prodotti. In verità, il primo comma

---

delle leggi" presenta delle difformità rispetto al suo contenuto, in cui sono presenti regole sulla qualità normativa (commi 2, 3 e 4), che, rispetto al titolo, sembrano, atteggiarsi come delle norme "intruse".

[19] Nel progetto di Statuto della Regione umbra era previsto un articolo 58, avente la stessa rubrica dell'attuale art. 61conteneva, però, disposizioni attinenti alla sola valutazione legislativa e al controllo dell'attuazione delle leggi. Nella fattispecie veniva prevista la possibilità di introdurre nei testi normativi apposite clausole valutative, che contenessero specifici "obiettivi conoscitivi", vale a dire obblighi per l'esecutivo di informare il consiglio su alcune questioni attinenti le politiche pubbliche che esso avesse ritenuto di particolare rilievo. Inoltre, nelle clausole potevano essere previste le modalità con cui l'organo esecutivo procedeva a fornire le informazioni richieste, che secondo la lettera della proposta considerata, avrebbero dovuto concernere, altresì, i tempi e le risorse da impiegare per la raccolta degli idonei elementi conoscitivi. Era riconosciuto, altresì, il diritto dell'organo legislativo di accedere a tutte le informazioni in possesso della giunta e degli altri soggetti incaricati di attuare le politiche e i programmi adottati dalla Regione. A modello del Comitato paritetico promosso dal progetto *CAPIRe* e al fine di caratterizzare l'inserimento delle clausole valutative in senso *non partisan* nei testi legislativi (CAPIRe, *Come i nuovi Statuti regionali parlano di controllo (e valutazione)*, www.capire.org, p. 3), lo Statuto umbro prospettava – restando allora l'unico a prevedere una simile soluzione - l'istituzione del Comitato per la valutazione ed il controllo. Ad esso era conferito il compito di esprimere pareri "obbligatori" alle commissioni permanenti sull'opportunità di inserire una clausola valutativa ed eventualmente presentare proposte in merito alla formulazione del suo contenuto, ed inoltre, di appurare il rispetto delle clausole assicurando la diffusione dei risultati del controllo. Si prevedeva che il Comitato riferisse annualmente al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale i risultati conseguiti attraverso l'attività di valutazione e di controllo relativi all'attuazione delle leggi e delle politiche regionali, i quali venivano inseriti in un'apposita relazione. Il comitato umbro aspirava ad essere un organo imparziale, in quanto composto da un numero pari di consiglieri della maggioranza e della minoranza ed era dotato di potestà regolamentare, da cui sarebbe dovuta discendere la competenza a disciplinare, in maniera autonoma, il proprio funzionamento. Era prevista, altresì, l'esistenza di una ulteriore struttura tecnica all'interno del consiglio regionale, che l'art. 58, co. 6 non qualificava in modo specifico, e a cui attribuiva, oltre alla funzione di esprimere pareri obbligatori sulla qualità dei progetti di legge e di regolamento regionali, di svolgere un'azione di supporto rispetto al comitato per la valutazione ed il controllo, compiendo il "monitoraggio dei risultati". Si sarebbe potuto supporre che si trattasse di una sorta di "comitato per la legislazione" regionale, attesa la funzione consultiva ad esso attribuita in merito agli aspetti attinenti la qualità di progetti di atti normativi; anche se la struttura in parola sembrava essere piuttosto un organo multifunzionale, poiché solo in parte la sua attività concerneva, in modo specifico, al controllo ed alla valutazione. Dalla lettera della disposizione si poteva arguire che la struttura in questione coadiuvasse il comitato nella sua attività di controllo, attraverso l'espressione di pareri relativi a tali attività, intervenendo d'ufficio, poiché non era dato rilevare ipotesi di quorum per un'eventuale richiesta in tal senso, né si rinviava ad altra fonte subordinata, quale il regolamento interno, per una disciplina di dettaglio delle modalità attraverso cui la struttura in esame operava.

prescrive "controlli" preventivi e di fattibilità da parte delle commissioni consiliari, nonché che esse "promuovano" la valutazione dell'impatto della regolazione sui destinatari. Come si vede, tale previsione rimanda allo stesso organo legislativo regionale la decisione in merito all'attuazione o meno dell'analisi *ex-post*. Per l'analisi di fattibilità, invece, la lettera del primo comma dell'art. 45, sembra fissare un intervento sistematico e rimarcare una distinzione procedurale tra i controlli preventivi e di fattibilità, e la valutazione legislativa. La disciplina delle relative funzioni è rinviata al regolamento consiliare ed è previsto che il bilancio del consiglio garantisca l'esistenza di risorse idonee alla realizzazione delle attività di controllo e di valutazione. A tal proposito, il legislatore statutario mostra di avere piena coscienza dei costi rilevanti implicati e dell'opportunità di compiere una selezione delle materie per le quali richiedere obbligatoriamente i controlli *ex ante* ed *ex post*, poiché non è realistico pretendere che tutti i progetti di leggi siano corredati da tali relazioni, che dovrebbero essere riservate alle leggi implicanti scelte legislative di rilievo per la Regione[20].

Quanto poi al secondo comma, la disciplina relativa all'inserimento nelle leggi regionali di clausole valutative è rinviata alla legge sulla normazione, la cui natura non è rinforzata rispetto alla legge ordinaria, dalla quale diverge solo per il *nomen iuris*. Al riguardo, sebbene tale tipo di legge non sembri una fonte idonea a fissare criteri certi in materia di principi sulla qualità legislativa e, nella fattispecie, quelli afferenti la valutazione[21], la natura del suo oggetto, relativo alle "metanorme" sulla produzione normativa, le fa assumere un certo grado di rafforzamento rispetto alle altre fonti primarie. Questo aspetto però non basta a conferire a tale categoria di legge una maggiore resistenza all'abrogazione[22]. Il Friuli Venezia Giulia ha adottato

---

[20] Al riguardo, si riporta una proposta di norma statutaria che può essere consultata insieme al relativo commento in M. CARLI, E. BERARDUCCI, I. SALZA; *La qualità della normazione negli Statuti regionali*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI (a cura di) *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, I quaderni di Astrid, Bologna, 2004, p.132 ss.

Art. C : Fattibilità e analisi d'impatto della regolazione

1. *I progetti di legge ed i regolamenti di competenza consiliare sono accompagnati, oltre ché dalla relazione illustrativa, da relazioni tecnico-normative e tecnico-finanziarie. Le leggi di riforma e di programma sono accompagnate, altresì, nei modi e nei limiti previsti dal Regolamento del Consiglio, dall'analisi di impatto della regolamentazione e dall'analisi di fattibilità.*
2. *Ai fini di cui al primo comma, la Giunta si dota di apposite strutture per la corretta predisposizione delle relazioni di accompagnamento alle proprie iniziative legislative e regolamentari.*
3. *Il Regolamento del Consiglio regionale garantisce, ai titolari del potere d'iniziativa e agli organi consiliari, il supporto delle strutture tecniche necessarie alla redazione delle iniziative legislative, alla verifica delle relazioni di accompagnamento dei disegni di legge della Giunta e all'istruttoria.*
4. *Le leggi di riforma e di programma contengono di norma clausole valutative che prevedono tempi e modalità con i quali sono esercitate le funzioni di controllo e valutazione, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.*

[21] In particolare, si ricorda la bocciatura, da parte della commissione speciale della Regione Toscana incaricata di redigere il progetto di statuto, dell'art. 43, il quale introduceva le cosiddette "leggi organiche", quali fonti adottate con una maggioranza qualificata, con le quali, nelle intenzioni dei promotori, la legge sulla normazione avrebbe potuto essere identificata al fine di conferirle una natura "rinforzata" rispetto alla legge ordinaria.

[22] La Toscana ha approvato la legge sulla normazione, LR 22 ottobre 2009, n. 55, in cui l'art. 5 diciplina la valutazione di impatto della regolamentazione (VIR). Per un commento alla legge de quo si rinvia a R. VIRIGLIO, La legge toscana sulla qualità della normazione. Oltre *l'ipoteca imperativista*, www.tecnichenormative.it e a R.

una disciplina di rango ordinario sulla valutazione legislativa, attribuendo al Consiglio la facoltà di inserire nei progetti di legge delle apposite clausole volte a regolare le modalità ed i tempi per la verifica degli effetti, dei risultati e dei costi della sua applicazione (cfr. l' art. 7 della legge n. 226/2007). Il regolamento consiliare prevede la costituzione di un comitato per la legislazione con il compito di esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi, la valutazione delle politiche regionali, nonché il monitoraggio della quantità e della qualità della produzione legislativa e delle altre attività consiliari (art. 42 del regolamento interno).

4.5. L'efficacia delle clausole valutative e del controllo ex post

L'inserimento di clausole valutative nella produzione legislativa mira ad attivare l'innesco di un circolo virtuoso[23], che presuppone la successiva redazione di una relazione della Giunta e di una nota informativa da parte degli organi tecnici. Qualora tale circolo fosse compiuto, poiché non sempre la Giunta elabora le relazioni di ritorno utili per le note informative, resterebbe comunque "monco" se non fosse seguito da una specifica e puntuale valutazione politica sui dati raccolti. Per consentire l'efficacia dell'analisi *ex post*, infatti, non sembra sufficiente la redazione delle note informative, che sono sintesi puntuali e "neutre" della situazione di fatto così come si presenta dopo l'inserimento delle clausole e non contengono un'analisi delle problematiche esistenti, né propongono modifiche per la risoluzione degli eventuali nodi. Parimenti insufficiente sembra la loro pubblicazione sul sito del consiglio regionale se non è svolta in modo esteso tale da promuovere un generale controllo dell'opinione pubblica sull'attività degli organi istituzionali.

Al fine di consentire l'efficacia della valutazione legislativa e degli strumenti a ciò deputati appare essenziale stabilire una relazione diretta tra controllo *ex post* e modifiche postume conseguenti. Vale a dire che il consiglio, per assolvere pienamente alla funzione di *accountability*, deve essere messo in grado di vincolare la giunta a porre in essere le azioni idonee a risolvere le criticità emerse, che impediscono il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalle scelte legislative. Gli strumenti per far questo esistono. *In species*, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 44 dello Statuto della Toscana, si potrebbe prevedere l'improcedibilità di quei progetti di legge che non tengano conto degli esisti della valutazione attuata nella materia in cui verte il progetto ovvero prescrivere la redazione di una motivazione tutte le volte che il proponente si allontani da tali indicazioni[24].

In considerazione delle recenti aperture del livello statale verso forme di valutazione *ex post*, sarebbe auspicabile riprendere lo spirito originario del "Progetto CAPIRe" e che fossero importati i modelli regionali esistenti con le correzioni

---

LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le atre fonti*, contenuti, http://www.fupress.com/ .

[23] Si veda, in particolare, T. F. GIUPPONI e C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione…op. cit*., p. 52 e ss.

[24] Al riguardo, T.F. GIUPPONI e C. CARUSO, *La qualità della legislazione e la valutazione..op. cit*., p. 54 e, in generale, M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in P. Caretti e E. Rossi (a cura di), *Osservatorio delle fonti 2009, L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2010.

accennate al fine di consentire l'efficacia di tale controllo. Sarebbe opportuno incardinare l'attività di valutazione legislativa su due livelli di fonti: la legge ordinaria[25] ed il regolamento parlamentare, laddove la prima dovrebbe rinviare al secondo la definizione dei modi per esercitare le funzioni di controllo e di valutazione: *a*) sull'attuazione delle leggi di maggior rilevanza; *b*) sull'efficacia delle politiche pubbliche in merito al rispetto delle clausole valutative contenute nelle leggi vigenti.

Si dovrebbe, inoltre, consentire che il controllo effettuato possa avere un seguito, vale a dire influire sulla produzione normativa successiva attraverso due modalità: *a*) prevedere espressamente un intervento attivo da parte dei soggetti istituzionali per modificare le leggi che non hanno ottenuto i risultati per le quali sono state varate; *b*) pretendere che le proposte di legge nelle materie su cui sono state effettuate le valutazioni tengano conto degli esiti delle stesse.

Per garantire l'effettività di tali funzioni, è, altresì, irrinunciabile la previsione di appositi stanziamenti di fondi nel bilancio dedicati espressamente alle attività ad esse connesse[26].

Ed, infine, nell'intento di innescare un circolo virtuoso della produzione normativa, appare necessario garantire che i dati reperiti siano completi, per cui è fondamentale che a presidio delle informazioni sull'attuazione legislativa e sugli effetti da essa prodotti sia posto un organo "neutro", che potrebbe essere l'Ufficio di Presidenza delle due Camere. Solo informazioni complete e imparziali possono influenzare proficuamente le politiche legislative, indirizzandole verso il soddisfacimento della domanda proveniente dalla Comunità, e soprattutto, mettono l'organo rappresentativo in grado di conoscere le istanze della società civile in modo autonomo e senza il filtro dell'esecutivo.

---

[25] Sarebbe auspicabile inoltre che l'*accountability* sia uno dei principi che disciplinano il procedimento legislativo.

[26] Si riporta, in proposito, una proposta di articolo statutario, dedicato all'attuazione legislativa, in M. CARLI, E. BERARDUCCI, I. SALZA; *La qualità della normazione…cit.*, p. 137.

Art. E: Implementazione

1. *Il Consiglio regionale definisce i modi per esercitare il controllo sull'attuazione delle leggi di maggior rilevanza; per valutare l'efficacia delle politiche regionali; per controllare il rispetto delle clausole valutative contenute nelle leggi in vigore.*
2. *Il bilancio del Consiglio regionale stanzia appositi fondi per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche.*
3. *Il Consiglio regionale cura la divulgazione degli esiti del controllo sull'attuazione delle leggi e della valutazione dell'efficacia delle politiche regionali.*
4. *L'Ufficio di Presidenza garantisce la completezza delle informazioni prodotte e la loro generale diffusione.*

1.3. Elementi di comparazione internazionale

1. Introduzione

Il presente capitolo intende descrivere e avviare una prima analisi dei livelli e della qualità dei servizi pubblici italiani attraverso un confronto della realtà del nostro Paese con quella dei membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e dell'Unione Europea (UE). Il patrimonio informativo e statistico su cui basare una tale analisi è offerto, innanzitutto, dagli indicatori standardizzati presentati dall'OCSE nel suo rapporto biennale *Government at a Glance* (GAG).[27] Elementi conoscitivi di notevole rilevanza sono inoltre forniti da altre pubblicazioni periodiche dell'OCSE quali *Health at a Glance* (HAG) e *Education at a Glance* (EAG), che consentono approfondimenti molto importanti sulle politiche sanitarie e dell'istruzione.

Ulteriori aspetti relativi alla *performance*[28] della PA e utilizzati in questo capitolo sono offerti dal *Factbook* annuale, sempre a cura dell'OCSE, dal *Doing Business* della Banca Mondiale, dai dati relativi alla finanza pubblica europea e internazionale e a specifiche *policies*, resi disponibili da Eurostat. Informazioni dettagliate, di particolare rilevanza per il confronto internazionale, sono poi offerte dalla raccolta annuale di dati *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, curata dall'Istat; tale pubblicazione consente anche un approfondimento della variegata situazione regionale italiana che rende possibile, almeno in parte, di uscire dalla "trappola delle medie" particolarmente fuorviante nel caso di un paese come l'Italia caratterizzato da forti e persistenti squilibri di sviluppo territoriale e di qualità dell'intervento pubblico.

Un discorso a parte meriterebbero i numerosi rapporti pubblicati da organismi e centri di ricerca internazionali che pongono a confronto, essenzialmente sulla base di dati qualitativi, la posizione competitiva dell'Italia in ambito mondiale. In particolare, i *report* del World Economic Forum (WEF) e dell'IMD di Losanna, nel costruire un *ranking* dei paesi basato sulle singole capacità competitive, tengono conto, tramite l'utilizzo di appositi questionari, del ruolo giocato dalla qualità delle

[27] *Government at a Glance* è stato pubblicato per la prima volta dall'OCSE nel 2009, dopo un lungo e ampio lavoro di preparazione metodologica. La seconda edizione, che consente il confronto dei 34 paesi OCSE compresi i quattro nuovi membri dell'organizzazione dal 2010, è stata resa disponibile nel 2011. Per informazioni dettagliate si veda l'introduzione al GAG 2011.

[28] Per il concetto di *performance*, si veda la definizione data in occasione della preparazione e approvazione della L. 15/09 e del D.Lgs 150/09: "la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, *team*, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita".

pubbliche amministrazioni.[29] Le informazioni provenienti da tali *surveys* sono, ovviamente, molto preziose perché, se non altro, manifestano in modo chiaro le *percezioni* degli intervistati (in genere esperti nazionali) sulla qualità e efficacia dell'intervento pubblico. E' tuttavia abbastanza evidente che i confronti internazionali basati su valutazioni qualitative di insiemi totalmente disgiunti di intervistati mantengono una loro validità e utilità solo se si assume che le percezioni di ciascun gruppo di esperti nei confronti del proprio paese non siano alterate da differenze di atteggiamento verso la propria pubblica amministrazione (*bias* molto critici e negativi, ad esempio) e di disponibilità di informazioni. Per inciso, entrambi gli indicatori WEF e IMD (rispettivamente il *Global Competitiveness Index* e il *Global Competitiveness Ranking*) seguitano a segnalare una posizione critica dell'Italia, intorno al 40esimo posto a livello mondiale, ben al di sotto dei principali partner OCSE e UE.

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

Il legame tra la crisi del debito pubblico e l'assetto delle politiche pubbliche nei diversi paesi europei appare molto stretto. Se, da un lato, le tendenze recessive in atto hanno sollecitato nell'immediato il funzionamento dei tradizionali stabilizzatori automatici (sussidi ai disoccupati e sostegni finanziari a favore delle classi meno abbienti in primo luogo), dall'altro lato, la spinta a riportare le finanze pubbliche dei paesi ad alto stock di debito pubblico o a elevati valori del disavanzo pubblico su sentieri di maggiore sostenibilità nel tempo – spinta, talora, come in particolare nel caso della Grecia, apparsa eccessivamente concentrata in un orizzonte di corto termine - va comportando un ripensamento del ruolo e delle priorità dell'intervento pubblico.

Di conseguenza, non appare ancora del tutto evidente quali potranno essere in una prospettiva di medio periodo i cambiamenti più vistosi nelle grandi funzioni pubbliche – sia in termini "nudi e crudi" di risorse finanziarie sia in termini di qualità dei servizi offerti dallo stato ai propri cittadini - a seguito delle politiche di riequilibrio del debito pubblico.

Fatta questa premessa, a una prima, ampia osservazione del patrimonio informativo disponibile, gli esiti del confronto internazionale suggeriscono

[29] Per un approfondimento relativo agli indicatori WEF e IMD, nonché, ad altre misurazioni di taglio internazionale quali l'*International global corruption pecception index*, si veda Pintaldi, F. (2011) *Come si interpretano gli indici internazionali. Guida per ricercatori, giornalisti e politici.* Milano, Franco Angeli.

nell'insieme la presenza delle attività pubbliche italiane in termini di prodotto, performance e di qualità (vista nell'ottica dei risultati di impatto sulle diverse platee di destinatari delle *policies*) all'interno di una fascia intermedia non particolarmente discosta, sia nel caso delle performance migliori, sia in quelle più critiche, dai dati relativi ai maggiori paesi OCSE e UE e dalle medie internazionali.

Pur tra molte cautele, i risultati di prodotto e di impatto[29] sembrano essere in linea, in particolare, con le tendenze prevalenti nell'area OCSE nel campo della tutela della salute, dell'ordine pubblico e della sicurezza, nonché di quella parte, di crescente importanza, della funzione "Affari Economici" dedicata all'utilizzo delle energie rinnovabili.[30] Assai più problematiche appaiono invece le risultanze afferenti l'area molto frastagliata delle politiche per l'istruzione, dove i test PISA condotti dall'OCSE fotografano con chiarezza una situazione di disagio della qualità della nostra *education*. Ugualmente problematica appare la condizione delle politiche pubbliche nel campo delle attività di Ricerca e Sviluppo (R&S).

Nella vasta area della Protezione Sociale, i dati di *prodotto* disponibili non consentono di avanzare precise considerazioni di dettaglio. Tuttavia, lo squilibrio esistente nella struttura della spesa della protezione sociale italiana (forte enfasi sulle prestazioni pensionistiche e quasi totale assenza o comunque forte insufficienza di fondi per gli anziani non autosufficienti, per le politiche della casa, per il sostegno all'infanzia,…) è tale da far presumere che le informazioni sul prodotto, laddove disponibili e pienamente confrontabili, segnalerebbero un ritardo marcato di molti "pezzi" del sistema di *welfare* italiano.

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

---

[29] Le definizioni di prodotto (*output*) e impatto o esito (*outcome*) sono quelle tradizionalmente utilizzate. Per prodotto intendiamo il risultato delle politiche pubbliche nella sua manifestazione diretta (es.: numero di persone interessate da un programma di assistenza sociale), mentre per impatto/esito ci riferiamo alle diverse conseguenze innescate dall'intervento adottato (es. la riduzione dell'incidenza della povertà in qualche modo riconducibile al programma di assistenza pienamente attuato).

[30] Si utilizza in questo capitolo la terminologia degli ambiti di intervento pubblico come definita dalla Classification of the Functions of Government (COFOG).

Oltre che all'analisi della *performance* dei servizi pubblici, la posizione relativa dell'intervento pubblico italiano italiana va riferita all'universo delle decisioni pubbliche dalle quali scaturiscono quelle regole (norme e loro procedure attuative) che contribuiscono in alcuni casi in maniera decisiva a orientare la percezione sulla qualità dell'operato pubblico. La principale fonte disponibile relativa ai confronti internazionali è quella della citata pubblicazione annuale della Banca Mondiale "Doing Business" che si concentra sulle regole che toccano da vicino l'attività di impresa. I dati riferiti al 2011-2012 pubblicati di recente segnalano, come del resto da tempo, una situazione di sensibile ritardo nei rapporti tra Stato, regole e mondo dell'imprese, seppure in un quadro in cui, dopo anni, la posizione italiana nel *ranking* internazionale evidenzia un evidente miglioramento.

Il presente capitolo è pertanto organizzato nel modo seguente. Nel paragrafo seguente si richiamano i principali vantaggi, ma anche le cautele necessarie per utilizzare al meglio le statistiche di natura comparativa. Nel terzo paragrafo la posizione relativa dell'Italia in relazione ai dati di prodotto e di impatto dell'attività pubblica viene posta a confronto con quella dei paesi OCSE, le principali nazioni europee in particolare, mentre nel quarto paragrafo a essere presi in esame sono i dati disponibili relativi all'organizzazione della PA e dell'intervento pubblico in generale. Alcune conclusioni sintetizzano i principali risultati del capitolo.

2. Benefici e cautele nell'analisi dei confronti internazionali

Prima di entrare nei dettagli delle principali differenze riscontabili tra gli indicatori italiani e, in particolare, quelli dei paesi europei OCSE, è bene avere sufficiente consapevolezza del potenziale valore aggiunto in termini di accresciuta conoscenza dei servizi pubblici e di funzionamento della PA (nonché di preziose indicazioni per il decisore pubblico) che può essere ragionevolmente atteso da un confronto su scala internazionale.

Il vantaggio forse più rilevante riguarda la possibilità di leggere in maniera diversa, ponendoli in prospettiva comparata, i dati disponibili sulla finanza pubblica, sull'organizzazione e sull'efficienza e efficacia dell'intervento pubblico. Analizzare in tale maniera le statistiche di bilancio, la composizione della spesa pubblica, i dati sul prodotto e sull'impatto delle politiche pubbliche può aiutare non poco a evidenziare anomalie, differenze particolari rispetto ad altri paesi, ritardi pronunciati; ma può anche essere di ausilio nel riconoscimento di elementi dell'operato della PA italiana del tutto in linea con quelli riscontrabili negli altri paesi o perfino segnalare situazioni di eccellenza.

Il secondo, rilevante beneficio consiste nell'avere a disposizione informazioni statistiche sufficientemente confrontabili tra loro capaci di costruire in modo efficace

una sorta di agenda di *policies* per il decisore pubblico. Il disegno delle priorità programmatiche, la migliore definizione degli ambiti di intervento, la "calibratura" delle scelte specifiche del *policy maker* possono tutte avvantaggiarsi dal raffronto rigoroso e sistematico con le realtà dell'intervento pubblico negli altri sistemi.[15] Vi sono in particolare alcuni esercizi di misurazione – il riferimento è innanzitutto al *Doing Business* della Banca Mondiale – in cui la preoccupante posizione del nostro paese rispetto a numerosi indicatori afferenti la qualità delle regole che insistono sulle attività produttive viene talmente ben fotografata da costituire un catalogo "naturale" di interventi di policy.

Il terzo aspetto di particolare utilità nell'analisi comparata dell'intervento pubblico è legato in maniera diretta all'accelerato processo di sovranazionalizzazione in ambito europeo e in particolare all'interno dell'area Euro. La regionalizzazione, *de facto*, di Stati nazionali in un tempo non lontano pienamente sovrani rende sempre più necessaria, ai fini del disegno di *policies* pienamente condivise e destinate a toccare in profondità sistemi economici e istituzionali spesso ancora molto diversi tra loro, una messa in comune di dati, indicatori, informazioni di carattere organizzativo e istituzionale. Ciò soprattutto con lo scopo di minimizzare il rischio di scarsa efficacia di decisioni adottate "centralmente", ma riferite a 17 (nel solo caso dell'area Euro) realtà assai diverse tra loro e quindi potenzialmente destinate a "assorbire" in modo differenziato le scelte compiute al livello sovranazionale di governo. In questo senso, il riferimento a procedure, articolazioni, contenuti, risultati del bilancio pubblico – sempre più standardizzati e sorvegliati dal centro del sistema: si pensi al "semestre europeo" e al "fiscal compact" – è immediato e pienamente attuale, soprattutto nell'ottica di una sorta di "decisione di bilancio europea" alla quale sembra inevitabile progressivamente avvicinarsi.

Un altro vantaggio nient'affatto da trascurare riguarda la circostanza che le statistiche relative all'intervento pubblico, sia nel *Government at a Glance* che nelle altre pubblicazioni OCSE, Istat e Banca Mondiale richiamate nella sezione precedente, vanno nella direzione di una revisione, anche sul piano statistico-metodologico, del contributo dell'intervento pubblico alla crescita complessiva dei singoli paesi. Sia il Rapporto Atkinson[16] sia il Rapporto Sen-Stiglitz-Fitoussi[17] sollecitano in modi diversi una maggiore attenzione a una misurazione dell'*output* e *outcome* pubblici che non si limiti alla pura registrazione contabile del valore degli input (lavoro pubblico e consumi intermedi della PA) all'interno del conto del valore aggiunto; potendo quindi proporre, proprio alla luce di una misurazione più attenta,

[15] In modo particolare nel caso di aree a crescente omogeneità di gestione delle *policies* come l'UE e, ancora in modo più specifico, come l'area Euro.

[16] Atkinson, A. B. (2005) *The Atkinson review: final report. Measurement of government output and productivity for the national account,* Basingstoke, England, Palgrave Macmillan.

[17] Stiglitz, J.E., Sen, A.,Fitoussi, J-P (eds) (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress,*disponibilesulsitohttp://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

un'idea differente, di maggiore carattere qualitativo del progresso economico e sociale (l'esempio più immediato cui si rimanda è quello della qualità dell'istruzione).

Al tempo stesso, l'utilizzo di statistiche internazionalmente confrontabili va ponderato con una serie di cautele.

In primo luogo, come suggeriva parecchi anni addietro Oskar Morgenstern nel suo volume dedicato alla qualità delle statistiche[18], con specifico riferimento alla contabilità nazionale, l'analisi di dati standardizzati e quindi apparentemente confrontabili va sempre mediata con la considerazione che *comunque* le informazioni disponibili sono generate da contesti politico-istituzionali spesso molto differenti tra loro.

In secondo luogo, nonostante lo straordinario lavoro svolto in questi ultimi anni per giungere a basi-dati comuni e, appunto, confrontabili, è bene essere consapevoli che rimangono in più di una circostanza margini di ambiguità, difficoltà a raggiungere una piena standardizzazione, talora anche differenti qualità nella rilevazione e produzione del dato statistico. Un raffronto su scala europea, ad esempio, da trattare con il massimo della prudenza riguarda l'incidenza delle spese pensionistiche rispetto al PIL. Analizzare l'ammontare relativo delle uscite per pensioni nel bilancio pubblico italiano (in linea di principio, come è ben noto, molto elevato e dinamico nel tempo) senza considerare i differenti regimi di tassazione che insistono sulle pensioni stesse nei vari paesi e la difficoltà a valutare in modo preciso la zona grigia tra spesa per pensioni e spese per assistenza sociale potrebbe portare a allargare in modo eccessivo le differenze riscontrabili a livello internazionale.

Anche alla luce dei due elementi prudenziali appena accennati, un altro aspetto di particolare importanza riguarda l'ampiezza territoriale del confronto. Più in dettaglio, appare opportuno che i confronti vengano indirizzati in modo maggiormente mirato e appropriato anche in ambiti territoriali apparentemente omogenei. L'area OCSE, cui si riferiscono buona parte delle statistiche che verranno analizzate nelle sezioni successive, è composta da 34 paesi, molto diversi per dimensione, quantità e qualità dello sviluppo economico complessivo.

Va pertanto sottolineato come i raffronti più significativi vadano e possano essere realizzati con paesi simili per dimensione della popolazione, livello di sviluppo, "maturità" dello sviluppo stesso, rapporto tra mercato e intervento pubblico, articolazione dei processi istituzionali e decisionali, grado di apertura dell'economia verso l'esterno. Il confronto tra le statistiche afferenti a un singolo paese e le medie -

[18] Morgenstern, O. (1963, 1950) *On the accuracy of economic observations*, Princeton, Princeton University Press, seconda edizione, in particolare, pp. 240-242, 276-282, 297-301.

si ripete, di aree vastissime quali quella OCSE che comprende al suo interno nazioni europee, asiatiche, americane - va effettuato con la massima prudenza evitando di trarre dal semplice confronto conclusioni troppo affrettate.

Un ulteriore insieme di cautele riguarda, infine, la tipologia e la tempestività dei dati messi a disposizione dall'OCSE o da altri organismi internazionali. Sul primo problema, è bene essere consapevoli che, nonostante lo sforzo straordinario profuso in questi ultimi anni, la batteria di dati direttamente relativi ai prodotti e agli impatti non consente ancora una lettura a 360 gradi della quantità e qualità dell'intervento pubblico nei vari paesi. Se sono ormai presenti ambiti dell'operato delle pubbliche amministrazioni – sanità e istruzione in primis – nei quali la standardizzazione dei dati aiuta non poco a comporre il *puzzle* dei raffronti internazionali, nondimeno, in altri ambiti – sicurezza, cultura, trasporti pubblici, ad esempio – il quadro della performance comparata delle amministrazioni, soprattutto dal punto di vista delle statistiche di *prodotto*, resta ancora incompleto.

Naturalmente ciò non significa sottovalutare la portata innovativa sul piano dell'analisi scientifica e di *policy* delle molte informazioni sulla struttura e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni ora paragonabili tra loro (si pensi ai dettagli sugli occupati nel settore pubblico). Si tratta, più semplicemente, di sapere che le sensibili difficoltà di carattere metodologico e/o di mera disponibilità dei dati nazionali non consentono ancora di disegnare una panoramica rigorosa e completa della *performance* delle diverse amministrazioni pubbliche OCSE e dei paesi europei in particolare.

Sulla questione della tempestività, occorre ugualmente essere ben consci del fatto che i tempi di produzione e il necessario controllo dei dati standardizzati non consentono al momento di ridurre il gap tra periodo di riferimento e periodo di pubblicazione del dato. E' quindi inevitabile, anche in un pubblicazione molto innovativa come *Government at a Glance*, che spesso si osservino confronti internazionali riferiti a due o tre anni prima. Nell'attuale congiuntura delle amministrazioni pubbliche occidentali segnata dal peso della recessione o del ristagno economico, sarebbe ovviamente molto importante comprendere *in dettaglio* e *in maniera comparata* come, da un lato, i singoli paesi stiano utilizzando le politiche pubbliche di fronte al forte calo del prodotto e dell'occupazione e come, dall'altro lato, siano comunque chiamati a ridefinire con più attenzione i confini dell'intervento pubblico.

Un'ultima considerazione relativa alle modalità di lettura dei dati discussi in questo capitolo riguarda la necessità di integrare, laddove possibile, le diverse fonti informative. Se, infatti, si tiene in considerazione la circostanza che i servizi pubblici, e in particolare la qualità garantita dagli stessi, deriva da un insieme di fattori che comprendono le risorse finanziarie a disposizione, la qualità del capitale umano,

l'organizzazione di tale capitale, la presenza – talora assai disordinata – di diversi livelli istituzionali di governo, la presenza, naturalmente, di inefficienze variamente diffuse, ne discende che anche le informazioni relative a ciascuno di questi aspetti devono essere pazientemente integrate né più e né meno di come si farebbe analizzando la performance di un'azienda privata.

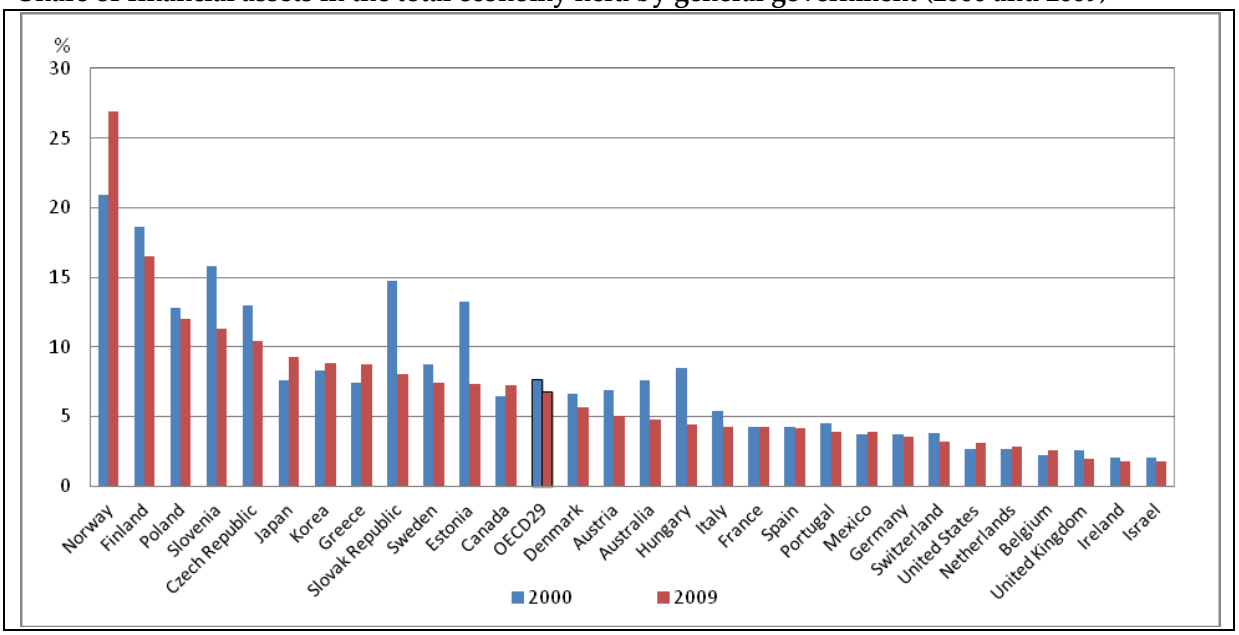
3. L'intervento pubblico italiano in una prospettiva comparata

Come accennato nelle pagine precedenti, l'area dei confronti internazionali delle statistiche afferenti il volume e la qualità dell'intervento pubblico costituisce un cantiere aperto. Vi sono ambiti di *policy* meno approfonditi di altri, ad esempio è ancora pressoché impossibile confrontare i vari paesi in relazione alla *performance* dei diversi livelli istituzionali di governo esistenti, ma, in generale, comincia a essere fattibile trarre qualche prima considerazione dalla raffrontabilità di decine di dati e serie storiche.[19]

3.1. La dimensione aggregata della spesa pubblica e gli equilibri di bilancio

La dimensione dell'intervento pubblico in ciascun paese può essere osservata sia attraverso il valore della spesa pubblica complessiva rispetto al PIL sia tramite il rapporto tra valore delle attività e passività (finanziarie e non) di pertinenza del settore pubblico rispetto al totale delle attività e passività nell'economia.

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



Fonte: GAG 2011 sulla base di OECD National Accounts Statistics

[19] Le tabelle e i grafici presentati in questo capitolo sono tratti da GAG 2011. Si è comunque cercato di rispettare le informazioni di dettaglio sulle singole tabelle o grafici riproducendo integralmente le note predisposte dai curatori del GAG.

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 Australia and Israel are from the consolidated financial accounts.

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

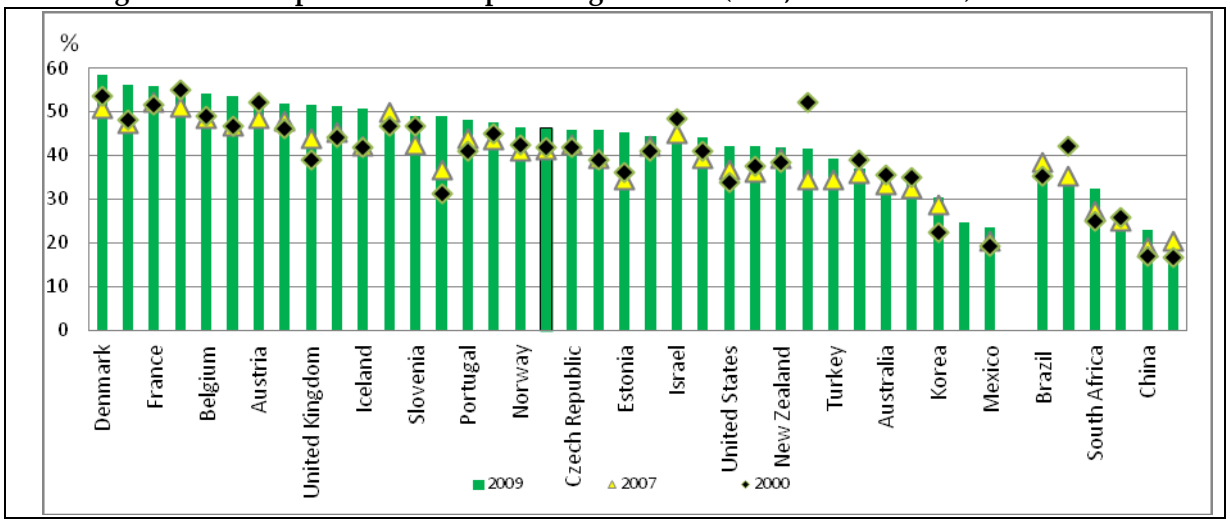
Switzerland: 2008 instead of 2009.

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

Più nello specifico, mentre la presenza di un debito pubblico molto elevato colloca l'Italia al quarto posto tra i paesi OCSE per incidenza delle passività pubbliche, il valore dei *financial assets* detenuti dal settore pubblico è visibilmente al di sotto della media OCSE e sostanzialmente in linea nel 2009 con quelli di Francia, Spagna e solo di poco superiore a quelli di Germania, Francia e Stati Uniti.

Il totale delle spese pubbliche italiane dovrebbe attestarsi nel 2012 al 51% del PIL secondo la Commissione Europea[20], un risultato non lontano dalla media prevista per i 17 paesi dell'area Euro (49,5%) e della UE-27 (49,1%). Il paragone, sempre riferito alle stime per il 2012, mostra un rapporto spesa pubblica/PIL molto elevato in Francia (oltre il 56%) e nei tre paesi del Nord Europa membri della UE (anch'essi tutti oltre il 50%). Più contenuta l'incidenza delle spese della Germania (poco sopra il 45%) e del Regno Unito (oltre il 48%).

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



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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.

[20] European Commission (2012) *European Economic Forecast, Autumn 2012*, *European Economy*, n. 8.

L'incidenza delle spese pubbliche italiane rispetto al PIL risulta essere in aumento nel confronto con il 2010 e il 2011, in buona parte a causa della recessione in atto che deprime il denominatore del rapporto spesa/PIL e che comunque aggrava la condizione complessiva del bilancio pubblico. Nell'orizzonte dei prossimi due anni (2013-2014) il graduale calo del peso delle spese finali delle PP.AA., unito all'aumento delle entrate sul PIL, comporterà, com'è noto, un'ulteriore riduzione del rapporto tra disavanzo pubblico e PIL (dal 2,9% del 2012 al 2,1% del 2014), collocando il nostro paese tra quelli a disavanzo più basso nella UE e nel più ampio quadro internazionale. Un dato, quello del risanamento operato dall'Italia, ancora più evidente se riferito al saldo strutturale di bilancio, atteso avvicinarsi al pareggio nel 2013 (uno dei migliori risultati in assoluto nella UE e nei paesi OCSE).

Tuttavia, poiché l'oggetto di questo capitolo è costituito dalle politiche pubbliche e dai loro effetti, l'aggregato più significativo di riferimento sono le spese primarie (spese finali al netto della componente degli interessi passivi), vale a dire il finanziamento vero e proprio dell'intervento pubblico (spese per la "macchina" amministrativa e per le *policies*). Il confronto in ambito OCSE e europeo[21] riferito al 2012 segnala per l'Italia un valore del rapporto spese primarie/PIL del 45,5%, inferiore alla media dell'area Euro (46,3%) e dell'intera UE (46,1%). La Germania si colloca poco sotto il 43%, il Regno Unito è prossimo al dato italiano (45,2%), mentre la Francia mostra un'incidenza delle spese primarie rispetto al PIL di circa il 54%. In prospettiva, nel 2014 (ultimo anno dell'esercizio di previsione comparata realizzato dalla Commissione Europea), la spesa primaria italiana dovrebbe risultare più contenuta della media dell'area Euro di oltre un punto e mezzo percentuale.

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
Australia	10,1	4,2	4,8	11,4	1,9	2,4	18,1	2,2	14,1	30,8
Austria	13,1	2,0	3,0	10,0	0,9	1,2	15,9	2,1	10,9	40,9
Belgium	16,9	2,2	3,5	10,8	1,2	0,7	14,7	2,5	11,9	35,6
Canada	18,6	2,6	4,0	8,6	1,4	2,3	18,7	2,3	18,3	23,4
Czech Republic	10,4	2,6	4,8	16,8	2,3	2,6	16,8	2,9	10,9	30,0
Denmark	13,1	2,9	2,1	5,2	1,0	1,1	14,9	3,1	13,4	43,3
Estonia	7,3	4,4	6,9	12,1	2,7	1,6	13,1	5,8	16,9	29,4
Finland	13,4	3,0	2,7	9,5	0,6	0,9	14,3	2,3	12,0	41,3
France	13,6	3,3	2,4	5,4	1,6	3,6	14,8	2,9	11,1	41,4
Germany	13,6	2,4	3,6	7,6	1,0	1,7	14,3	1,4	9,3	45,1
Greece	19,8	6,2	3,4	11,4	1,3	0,7	11,4	1,2	8,3	36,5
Hungary	18,8	1,8	4,2	12,0	1,8	1,8	10,0	2,9	10,7	36,2
Iceland	11,3	0,1	2,6	33,8	1,2	0,9	13,7	6,6	14,5	15,5
Ireland	7,9	1,2	4,3	13,8	2,9	4,7	18,3	2,1	12,6	32,3
Israel	12,7	16,4	3,8	6,1	1,5	1,2	12,4	3,8	16,7	25,5
Italy	18,3	2,9	3,8	7,8	1,8	1,5	14,6	1,7	9,3	38,5
Japan	12,8	2,5	3,9	10,0	3,3	1,6	20,1	0,3	10,5	35,0
Korea	14,1	8,9	4,4	21,8	3,2	3,6	13,0	2,5	16,3	12,4
Luxembourg	10,8	0,7	2,4	11,4	2,6	1,7	12,0	4,6	11,8	42,1
Netherlands	16,1	2,9	4,0	10,7	1,8	2,1	12,7	2,9	11,6	35,2
New Zealand	13,3	2,6	4,9	10,5	3,3	1,8	16,6	2,8	18,6	25,8
Norway	10,8	3,9	2,2	9,2	1,5	1,6	16,9	2,8	13,0	38,2

[21] European Commissione (2012) *op. cit.*.

Poland	12,6	3,2	4,5	11,5	1,4	2,7	11,7	3,0	13,3	36,1
Portugal	16,1	2,8	4,5	6,5	1,5	1,6	14,4	2,4	14,3	35,9
Slovak Republic	10,5	3,8	6,3	14,4	1,9	1,9	19,7	2,6	9,9	29,0
Slovenia	11,6	3,2	3,6	10,7	1,8	1,9	13,8	3,7	13,8	35,9
Spain	11,3	2,5	4,9	12,6	2,2	2,6	14,7	4,1	11,2	33,9
Sweden	14,8	2,8	2,6	8,2	0,7	1,5	13,3	2,2	13,2	40,7
Switzerland	12,0	2,6	5,1	12,8	1,6	0,6	5,4	2,3	17,1	40,7
United Kingdom	9,5	5,4	5,5	10,2	2,0	2,5	15,8	2,3	13,5	33,5
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

Fonte: GAG 2011 sulla base di OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are based on Government Finance Statistics 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.
Data missing: Chile, Mexico and Turkey. Canada: 2006. New Zealand:
2005.

Sono cifre che illustrano in modo chiaro il sentiero stretto su cui è destinata a muoversi la finanza pubblica italiana nei prossimi anni. La correzione degli andamenti complessivi della spesa pubblica comincia a essere evidente e sono proprio i più recenti documenti ufficiali del Governo a evidenziare il calo complessivo della spesa in termini di PIL per i prossimi anni. Si richiama in questa sede il solo fatto che nel 2015, se il quadro disegnato dalle previsioni ufficiali governative[22] dovesse realizzarsi in pieno, la quota di spesa pubblica primaria rispetto al PIL sarà del 44%, più bassa rispetto al 2012 e in sostanziale convergenza verso i valori pre-crisi del 2006-2008.

Change in the structure of general government expenditures by function (from 2000 to 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
Australia	-3,6	-0,1	0,4	-0,8	0,4	0,2	2,0	-0,3	-0,1	1,8
Austria	-2,0	0,2	0,1	1,7	-0,1	-0,3	0,1	0,3	-0,4	0,4
Belgium	-5,1	-0,3	0,4	1,4	-0,3	-0,1	1,9	0,5	0,4	1,0
Canada	-5,5	-0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	4,3	0,1	0,5	0,3
Czech Republic	0,5	-1,5	-0,8	-0,8	0,0	-0,1	3,1	0,5	1,0	-2,0
Denmark	-2,5	-0,1	0,3	-1,1	-0,1	-0,4	2,7	0,2	-0,3	1,3
Estonia	-2,9	0,5	-0,5	1,5	1,2	0,1	1,3	0,6	-1,6	-0,2
Finland	-1,0	0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,1	2,4	-0,1	-0,2	-0,6
France	-1,2	-0,7	0,1	-0,9	0,3	0,4	1,0	0,7	-1,2	1,5
Germany	5,0	-0,3	-0,1	-1,6	-0,4	-0,6	0,7	-0,2	0,0	-2,5
Greece	-3,9	-2,4	1,9	-1,4	0,1	-0,1	3,0	0,6	2,2	0,0
Hungary	-2,0	-0,6	-0,1	-1,5	0,4	-0,3	-0,4	-0,1	-0,3	4,9
Iceland	-3,3	0,1	-1,0	17,6	-0,6	0,0	-5,4	-1,1	-3,4	-2,9
Ireland	-4,7	-0,8	-0,7	1,1	0,3	0,1	0,8	0,2	-1,2	5,0
Israel	-2,8	-0,6	0,6	0,0	0,3	-0,6	0,9	0,2	1,0	1,0
Italy	**-2,8**	**0,5**	**-0,5**	**1,9**	**0,0**	**-0,4**	**1,6**	**-0,1**	**-0,8**	**0,6**
Japan	-3,6	0,0	0,1	-4,0	-1,5	-0,8	3,5	-0,2	-0,2	6,6
Korea	0,5	-2,9	-1,4	-0,7	0,1	-0,4	3,1	-0,3	-1,1	3,3
Luxembourg	-1,9	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3	1,1	0,4	0,3	0,4
Netherlands	-3,4	-0,8	0,8	0,9	-0,1	-0,1	4,3	-0,3	1,0	-2,4
Norway	1,4	-0,5	-0,1	-2,3	-0,3	0,2	0,6	0,3	-0,4	1,2

[22] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012) *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2012*, settembre.

Poland	-1,0	0,5	1,1	3,5	0,1	-1,0	1,9	0,6	-0,5	-5,3
Portugal	1,9	-1,0	0,5	-4,6	-0,1	-0,8	-0,8	-0,5	-1,2	6,6
Slovak Republic	-7,2	-0,5	1,1	-6,8	-0,7	-0,5	9,7	0,7	3,0	1,2
Slovenia	-1,2	0,8	-0,4	-0,3	0,4	0,5	0,0	1,0	0,4	-1,2
Spain	-3,0	-0,3	0,5	0,5	0,4	-0,4	1,3	0,5	0,0	0,5
Sweden	-2,4	-1,4	0,3	1,5	0,2	-0,2	2,3	0,3	1,0	-1,4
United Kingdom	-2,2	-1,0	-0,2	5,3	0,3	0,6	1,3	-0,3	0,7	-4,4
United States	-3,5	2,5	-0,1	-0,3	0,0	0,2	2,3	-0,1	-0,9	-0,1
OECD29	-2,2	-0,4	0,1	0,4	0,0	-0,2	1,7	0,1	-0,1	0,5

Source: OECD National Accounts Statistics. Data for Australia are based on Government Finance Statistics 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.
Times series missing: Chile, Mexico, New Zealand, Switzerland and Turkey.
Canada, :

Il contrasto tra un'incidenza della spesa pubblica dedicata alle diverse funzioni pubbliche già al di sotto della media dell'area Euro e l'adozione anche negli anni a venire di politiche maggiormente efficaci di controllo sulle uscite di bilancio è l'amara conseguenza che si paga per un periodo protrattosi troppo a lungo di evidenti e mal controllati squilibri di bilancio a livello dell'intero aggregato delle Pubbliche Amministrazioni (e quindi anche dei singoli livelli istituzionali che la compongono). L'impostazione della politica di bilancio, in un quadro di elevato debito pubblico, tende anche a minimizzare i rischi (sempre presenti con mercati finanziari pienamente globalizzati e iper-reattivi al mutare delle percezioni sui singoli paesi) di una evoluzione dei tassi d'interesse verso livelli più elevati al fine di evitare che ciò si traduca in una ulteriore riduzione dello spazio finanziario destinato alle politiche pubbliche e in un sostanziale "ingessamento" della politica fiscale.[23]

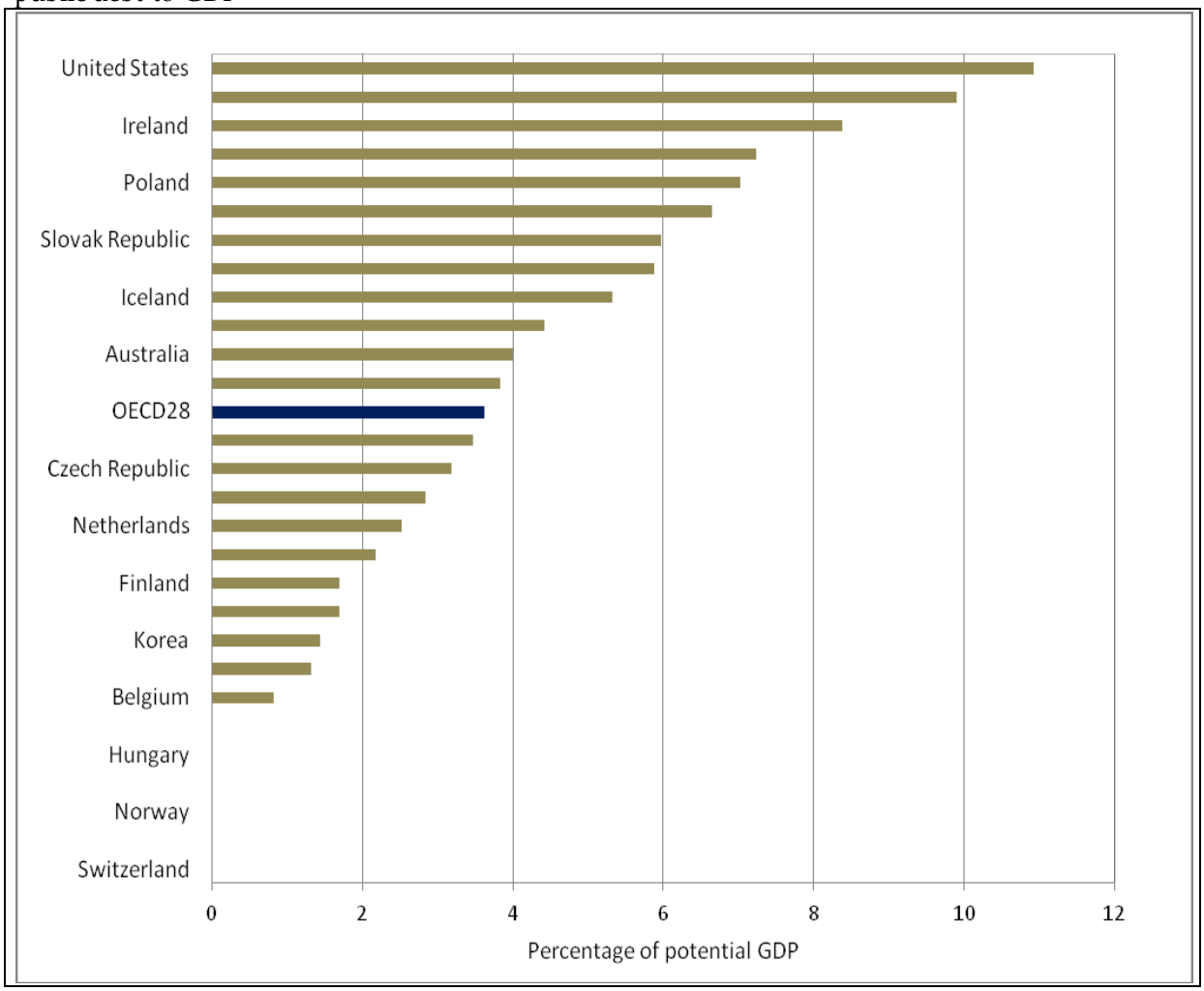
In questo quadro prospettico sul piano temporale e di confronti internazionali, non vanno affatto trascurate le evidenze sulla dimensione di lungo periodo dell'aggiustamento delle finanze pubbliche italiane e della spesa in particolare.

I dati OECD, ripubblicati nel GAG 2011, mostrano che la variazione totale del saldo primario (al netto della componente ciclica e delle misure di entrata e di spesa una tantum) richiesta all'Italia per stabilizzare il debito pubblico nel periodo 2010-2026 è inferiore ai due punti percentuali di PIL potenziale, ben al di sotto di quanto necessario agli Stati Uniti (11 punti circa), al Giappone (intorno ai 10 punti), Regno Unito (oltre 7 punti), Francia (oltre i 4 punti). Analogamente, la correzione complessiva necessaria all'Italia per portare il rapporto debito/PIL al 60% nel 2026 supera i 6 punti percentuali di PIL potenziale (un impegno ovviamente di

[23] D'altro canto, l'evidenza dei confronti internazionali rispetto a un "peso" delle politiche pubbliche italiane inferiore a quello europeo sottolinea la necessità sia di scelte a livello nazionale e europeo orientate alla crescita economica sia, laddove realistico e tecnicamente fattibile, di interventi diretti di riduzione dello stock del debito pubblico.

dimensione elevata, superiore alla media OCSE), ma comunque inferiore a quanto richiesto a Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Giappone.

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



Fonte: GAG 2011 sulla base di OECD calculations. OECD (2011) Economic Outlook 89 Preliminary Version, OECD, Paris.

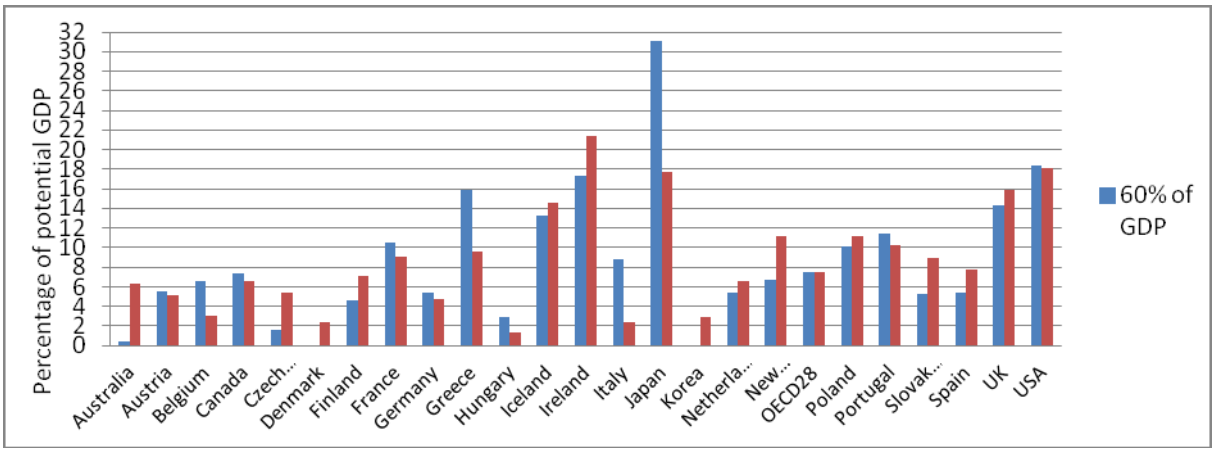
Denmark, Hungary, Luxembourg, Norway, Sweden and Switzerland are included in the average but do not require consolidation to stabilise the debt-to-GDP ratio. The OECD average is unweighted.

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 and other OECD countries is provided in Table 4.3 of the EO 89 and is an estimate of when debt would be stabilised assuming consolidation continues at the assumed place.

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 Outlook 89. These calculations are mechanical and will not necessarily ensure that the debt ratio is stable once the target is reached. 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.

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

Total consolidation efforts required to reduce debt to 60% of GDP and pre-crisis levels by 2026

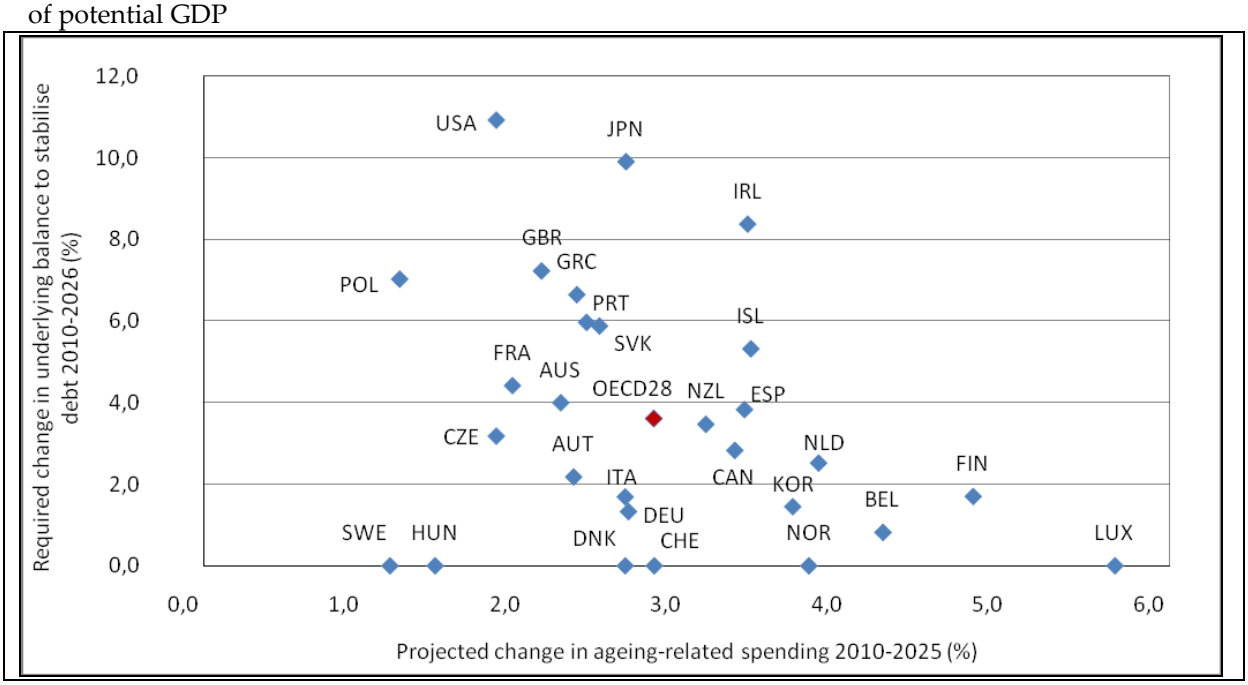


La correzione fiscale in termini di saldo primario (sempre al netto degli effetti del ciclo e delle misure *one-off*) necessaria per stabilizzare progressivamente il rapporto debito/PIL nel 2010-2026 risulta essere coerente con le variazioni previste nell'analogo periodo delle spese pubbliche *ageing-related*, inferiori nel caso dell'Italia alla media attesa per l'intera area OCSE.

Del resto, le proiezioni di lungo periodo realizzate dall'Ageing Populations and Sustainability Working Group (AGW) dell'Economic Policy Committee dell'UE con riferimento a sanità, pensioni e welfare mostrano una posizione finanziaria dell'Italia molto solida nel tempo e in linea o perfino assai migliore di quella dei più importanti partner OCSE e OECD.[24]

[24] Cfr., in particolare, European Commission (2012) *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060), European Economy*, n. 2. Si vedano anche, con un dettaglio molto approfondito sull'Italia, le analisi pubblicate annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato, cfr MEF, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2012) *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 13, settembre.

Fiscal consolidation requirements and projected change in ageing-related spending as a percentage of potential GDP



3.2 Il confronto internazionale sulla performance della PA

Come richiamato nella sezione 2 di questo capitolo, la copertura dei dati di prodotto e di impatto ai fini del confronto internazionale delle PA non consente una analisi completa dei diversi ambiti dell'intervento pubblico. E' difficile, di conseguenza, avanzare una valutazione sintetica sulla posizione relativa occupata dalle attività pubbliche italiane nel contesto internazionale. Ciò che si può dire, con una buona dose di cautela, è che in termini di risultati e di impatto le diverse aree dell'intervento pubblico italiano si collocano all'interno di una fascia centrale nell'ambito dei paesi OCSE.

Come vedremo nelle successive sottosezioni, alcune aree di *policy* si muovono nella fascia medio-alta dei risultati, altre in quella medio-bassa. La tentazione di costruire immediatamente un legame tra spesa effettuata e risultati (soprattutto quelli di impatto) ottenuti, vale a dire un legame tra volumi finanziari associati alle spese e qualità delle politiche pubbliche, va tenuta a freno, troppi essendo i fattori di condizionamento dei risultati di impatto che oltrepassano le pure e semplici risorse finanziarie utilizzate (qualità della formazione del personale pubblico, attenzione prestata ai fattori organizzativi nella PA, stabilità del contesto politico-istituzionale,…). Ciò nondimeno, soprattutto nel caso dei paesi del Nord Europa qui presi in esame (Danimarca, Svezia, Finlandia), il rapporto tra spese pubbliche particolarmente elevate rispetto al PIL e positiva evidenza proveniente dalle informazioni statistiche, suggerisce quanto meno la presenza di una significativa

correlazione tra volumi di spesa e impatti. Così come, la posizione intermedia occupata dall'incidenza delle spese pubbliche italiane sull'economia nazionale (posizione, come si è appena visto, oltretutto in visibile miglioramento) si associa a quella *performance* media complessiva dell'intervento pubblico italiano sopra appena accennata.

Nelle pagine seguenti verranno offerti alcuni elementi di maggiore dettaglio relativi agli ambiti di intervento delle politiche pubbliche in prospettiva comparata.[25]

3.2.1. Ordine pubblico e sicurezza

Sulla base del confronto tramite la classificazione COFOG, la spesa pubblica italiana relativa alla funzione "Ordine pubblico e sicurezza" risulta essere in linea con la media europea e solo leggermente più alta nel contesto dell'area Euro. Il confronto suggerisce che nel 2010 il peso delle uscite di bilancio italiane rispetto al PIL per tale funzione era assai più basso che nel Regno Unito e in Spagna e marginalmente più elevato di quanto speso da Francia e Germania.

Nel caso della funzione in esame sono risultati significativi ai fini del confronto internazionale solo alcuni indicatori di impatto, in particolare quelli relativi a *omicidi volontari*, a *rapine* e a *furti in abitazione*, informazioni presenti nella citata pubblicazione Istat *Noi Italia*. Nei primi due casi le informazioni disponibili segnalano una condizione sul piano della sicurezza migliore della media europea, mentre nel terzo caso i dati italiani si collocano sulla media dei paesi europei. Il dato relativo agli omicidi volontari è solo di poco superiore a quello della Germania così come nel caso dei dati riferiti alle rapine; in quest'ultimo indicatore l'Italia si colloca comunque in una posizione molto migliore di Francia, Regno Unito, Svezia e Spagna. Considerazioni analoghe possono essere svolte per l'indicatore relativo ai furti in abitazione.

3.2.2. Affari economici

L'area Affari economici, all'interno della classificazione COFOG, copre uno spettro molto ampio di interventi pubblici assai diversi tra loro. L'aggregato comprende infatti le iniziative infrastrutturali, i trasporti, l'energia, l'agricoltura, il turismo, le attività di R&S, altre attività/spese. La funzione traduce quindi lo sforzo finanziario

[25] Non vengono prese in considerazione quelle funzioni ("Difesa", "Cultura", ma anche "Abitazioni e assetto territoriale") per le quali non sono stati rinvenuti nelle pubblicazioni richiamate nella sezione 2 dati di *prodotto* o chiaramente di *impatto* pienamente confrontabili a livello internazionale. La quota di PIL afferente alle attività pubbliche legate alla Difesa risultava nel 2010 per l'Italia in piena linea con l'area Euro e di poco inferiore alla media europea. Il confronto con i maggiori paesi indica una incidenza molto più bassa di tali attività rispetto al Regno Unito e alla Francia, ma superiore, seppure per quantità limitate, a quella di Spagna e Germania. La spesa per la Cultura (alquanto eterogenea al suo interno e che anche per questo, data la sua enorme potenzialità in termini di ricadute sulla crescita, merita un trattamento a parte) appare inferiore alle medie internazionali e soprattutto a paesi quali la Francia. La spesa per la funzione "Abitazione e assetto territoriale"risulta essere sotto la media europea, allineata con quella tedesca, ma significativamente al di sotto di quella francese e britannica.

svolto dallo Stato per il sostegno dell'attività economica nelle sue diverse articolazioni. Le statistiche disponibili suggeriscono una posizione molto arretrata dell'Italia (in calo, oltretutto, nello scorso decennio), con una percentuale di PIL, nel 2010, inferiore al 4%, rispetto a una media europea del 4,7% e del 4,9% nell'area Euro. Significativo il divario con la Germania (4,8% del PIL) e con la Spagna (5,2%), mentre più bassa di quella italiana risulta la quota di spesa sul PIL di Francia e Regno Unito.

Sul piano dei risultati, gli indicatori, in buona parte di *outcome*, suggeriscono la presenza di una criticità molto forte nell'ambito delle attività di R&S. Richiamando la cautela nel costruire legami affrettati tra bassa spesa in tema di R&S e sostegno all'innovazione, da un lato, e indicatori afferenti a tali attività, dall'altro, si segnalano per importanza il volume molto limitato di brevetti (soprattutto nei confronti della Germania, ma anche di Francia e Regno Unito), il numero contenuto di laureati in discipline scientifiche (sotto la media europea). Ugualmente problematiche le informazioni relative al numero di famiglie che hanno accesso alla banda larga, ben al di sotto della media europea, e, più in generale, alla dimensione del settore *Information and Communication Technology* (ICT). Più in linea con le tendenze prevalenti in ambito europeo e internazionale, ma con un *gap* persistente nei confronti della Germania, le informazioni relative alle imprese che hanno accesso alla banda larga e alle imprese innovatrici.

Nel campo delle politiche agricole, un indicatore di impatto che può riflettere (oltre che una ricchezza di elevata qualità di produzioni molto diffusa sul territorio italiano), l'efficacia di alcune regole e l'impegno dei rappresentanti italiani in sede europea riguarda il numero di prodotti agro-alimentari caratterizzati da un marchio di qualità certificato in sede europea, ben al di sopra dei risultati dei maggiori paesi agricoli dell'UE.

Con riferimento al campo dell'energia e delle fonti rinnovabili in particolare, i consumi legati a tali fonti, sollecitati da una batteria molto forte di incentivi statali, risultano essere in sensibile aumento e comunque simili ai dati dei maggiori paesi europei.

3.2.3. Protezione ambiente

La spesa pubblica in termini di PIL per la funzione protezione ambiente risulta essere in Italia sostanzialmente allineata alla media europea. La spesa italiana è marginalmente più alta di quella tedesca, ma altrettanto marginalmente più elevata di quella francese e britannica.

Le principali statistiche confrontabili legate all'ambiente, messe in evidenza da *Noi Italia*, si riferiscono alla raccolta di rifiuti (indicatore di prodotto della pubblica amministrazione) e all'emissione di CO_2 derivante dall'utilizzo a scopi energetici di

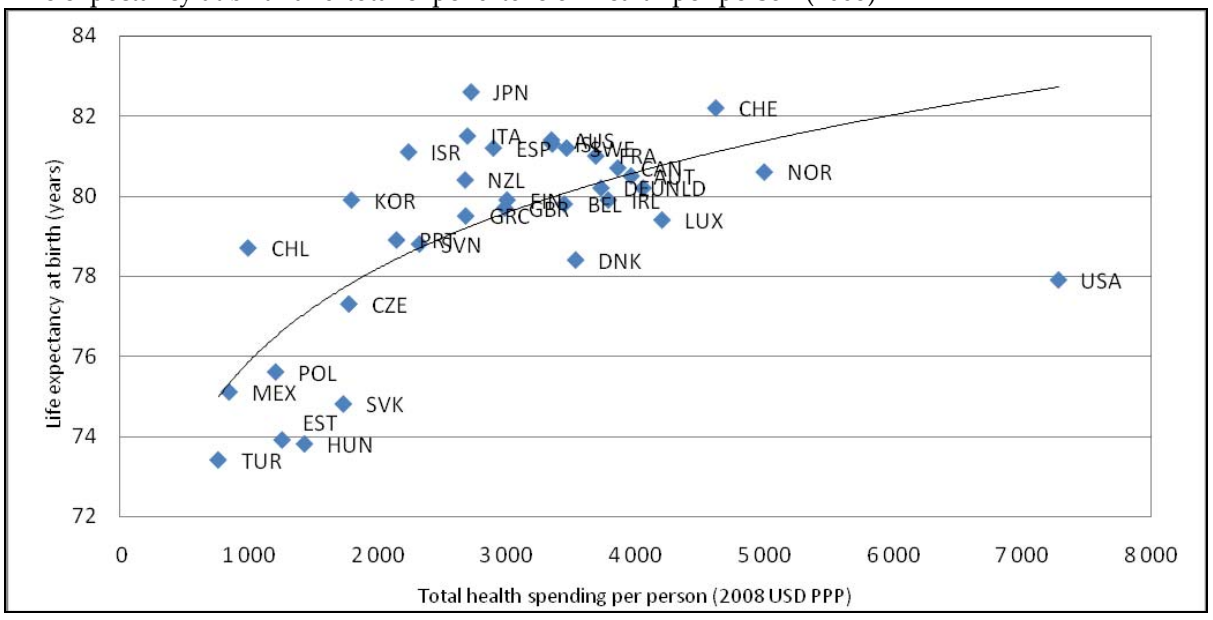
petrolio, carbone e gas naturale, nel contesto della più ampia emissione di gas serra (indicatore di impatto).

Nel primo caso, i dati relativi alla raccolta dei rifiuti collocano la posizione italiana in posizione intermedia tra la Germania, da un lato, e Francia e Regno Unito, dall'altro. Di contro, i risultati relativi allo smaltimento in discarica dei rifiuti appaiono assai distanti (vale a dire, molto superiori) da quelli di Francia, Regno Unito e soprattutto Germania. Le emissioni di CO_2 nell'accezione sopra specificata appaiono negli anni disponibili per il confronto effettuato dall'OCSE (fino al 2009) in discesa (forse, va detto, anche a causa della recessione economica) in linea con quelle dei maggiori paesi europei, Francia e Regno Unito in modo particolare.

3.2.4. Sanità

La spesa pubblica dell'Italia destinata alla sanità è cresciuta in termini di PIL nel corso del decennio 2000-2010, passando da poco oltre il 6% al 7,5% (anche se va sempre tenuto conto dell'"effetto denominatore" sul rapporto spesa/PIL, effetto visibile nei due anni di forte recessione (2008-2009)). L'incidenza delle spese sanitarie rispetto al prodotto colloca comunque l'Italia sui valori della media europea e internazionale, leggermente al di sotto della Francia e del Regno Unito (entrambi sopra l'8%), ma superiori alla Germania (che supera di poco il 7%) e alla Spagna (6,5%). Il raffronto esterno all'Europa richiama poi il fatto che anche i paesi caratterizzati dalla presenza di un ampio settore privato (Stati Uniti *in primis*, ma anche Canada) destinano una quota significativa del PIL alla sanità pubblica (oltre l'8% in entrambi i casi).

Life expectancy at birth and total expenditure on health per person (2008)



Fonte: GAG 2011
sulla base di 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.

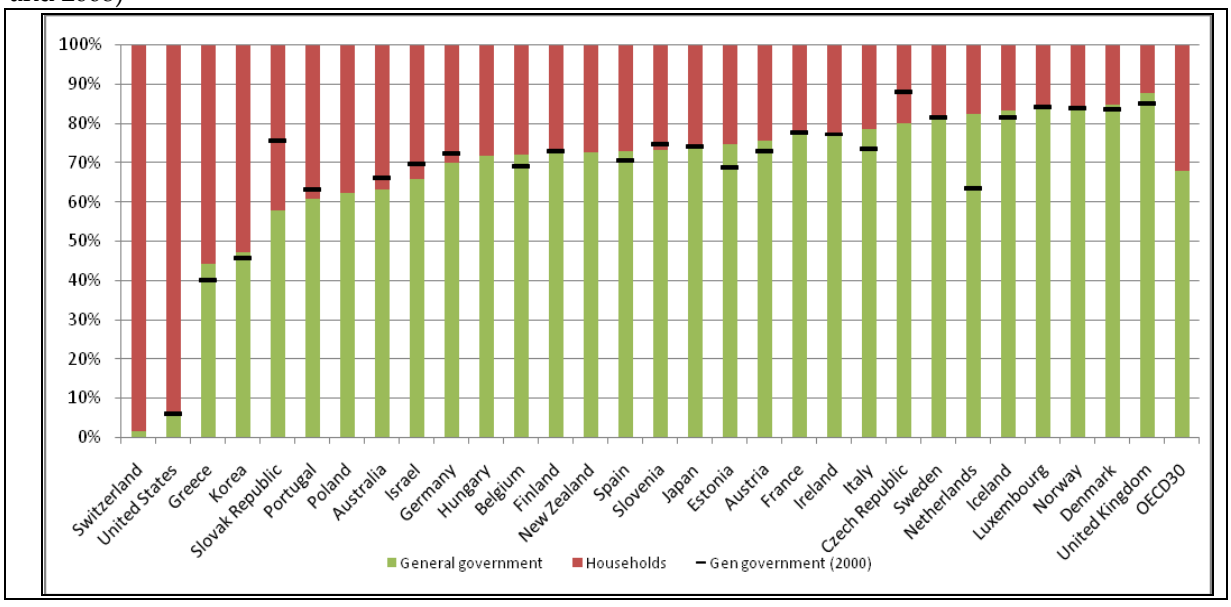
Life expectancy data for the Belgium, Canada, Italy United Kingdom, the and United States, Belgium, Canada and Italy are referred to 2007. Health spending data for Austria, Denmark, Greece, Japan and Turkey refer to 2007; and for Portugal and Luxembourg refer to 2006.

La sanità costituisce un ambito nel quale molto intenso è stato lo sforzo delle istituzioni statistiche nazionali nel generare maggiori e più affidabili informazioni e nel quale ugualmente intenso è stato il lavoro di standardizzazione, da parte della World Health Organization e dell'OCSE in modo particolare.

All'interno di una ampia mole di dati, sia di prodotto che di impatto, la sanità italiana (pur se molto segmentata e differenziata a livello territoriale in termini di qualità dei servizi e di efficienza della spesa, come ben noto) mostra nell'insieme una condizione di buona efficacia della spesa e degli interventi ad essa associati.

Con riferimento ai risultati di prodotto, l'offerta sanitaria pubblica italiana si mostra in linea con le tendenze medie europee e internazionali, in alcuni casi con evidenze particolarmente apprezzabili. Sottolineata ancora una volta la prudenza necessaria a confrontare dati di diversi paesi spesso raccolti in modi diversi e solo parzialmente coincidenti, l'assistenza sanitaria (principalmente di matrice pubblica) legata a specifici interventi (di carattere ortopedico, legati alla funzionalità renale, visiva, cardiocircolatoria) non evidenzia criticità particolari del nostro paese.

Share of total final consumption expenditures on health by general government and households (2000 and 2008)



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.

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

Norway and Portugal: 2007

Hungary and New-Zealand: 2005

2000 data are missing for Hungary, New-Zealand, Poland and Switzerland

Un approfondimento a parte meriterebbe l'elevata percentuale italiana di parti cesarei sul totale delle nascite. La forte diffusione del "cesareo", più elevata in Italia della media OCSE e delle risultanze afferenti gli USA, la Francia e il Regno Unito ma simile alla Germania, dovrebbe comportare sia costi più elevati sia maggiori rischi per le donne coinvolte rispetto al parto naturale.

Sul piano della qualità dei servizi offerti, piano che si colloca nell'area tra prodotti e impatti, il confronto internazionale suggerisce un posizionamento buono (se non ottimo in alcuni casi) dell'Italia. *Health at a Glance 2011* documenta che gli indicatori relativi alle cosiddette *avoidable admissions* risultano essere significativamente migliori delle medie OCSE. Così come le risultanze riguardanti la mortalità interna agli ospedali nel periodo successivo a interventi su persone colpite da infarto e ischemia appaiono molto confortanti anche nel raffronto con i maggiori paesi OCSE. Considerazioni analoghe possono essere svolte per le complicazioni post-operatorie, per i traumi a seguito di interventi di carattere ostetrico, per la riammissione in ospedale di persone affette da disturbi mentali.

Nell'ambito delle attività di prevenzione (di per sé un risultato di prodotto), quella relativa a alcune patologie tumorali molto diffuse nel nostro paese (tumori al seno, ad esempio) mostra un miglioramento nel corso del tempo, seppure le informazioni disponibili segnalino una posizione ancora al di sotto delle medie OCSE (ma meglio della Germania); la mortalità legata a tali malattie (l'esempio è sempre quello dei tumori al seno) risulta più alta della media OCSE ma inferiore a quella di Germania, Francia e Regno Unito.

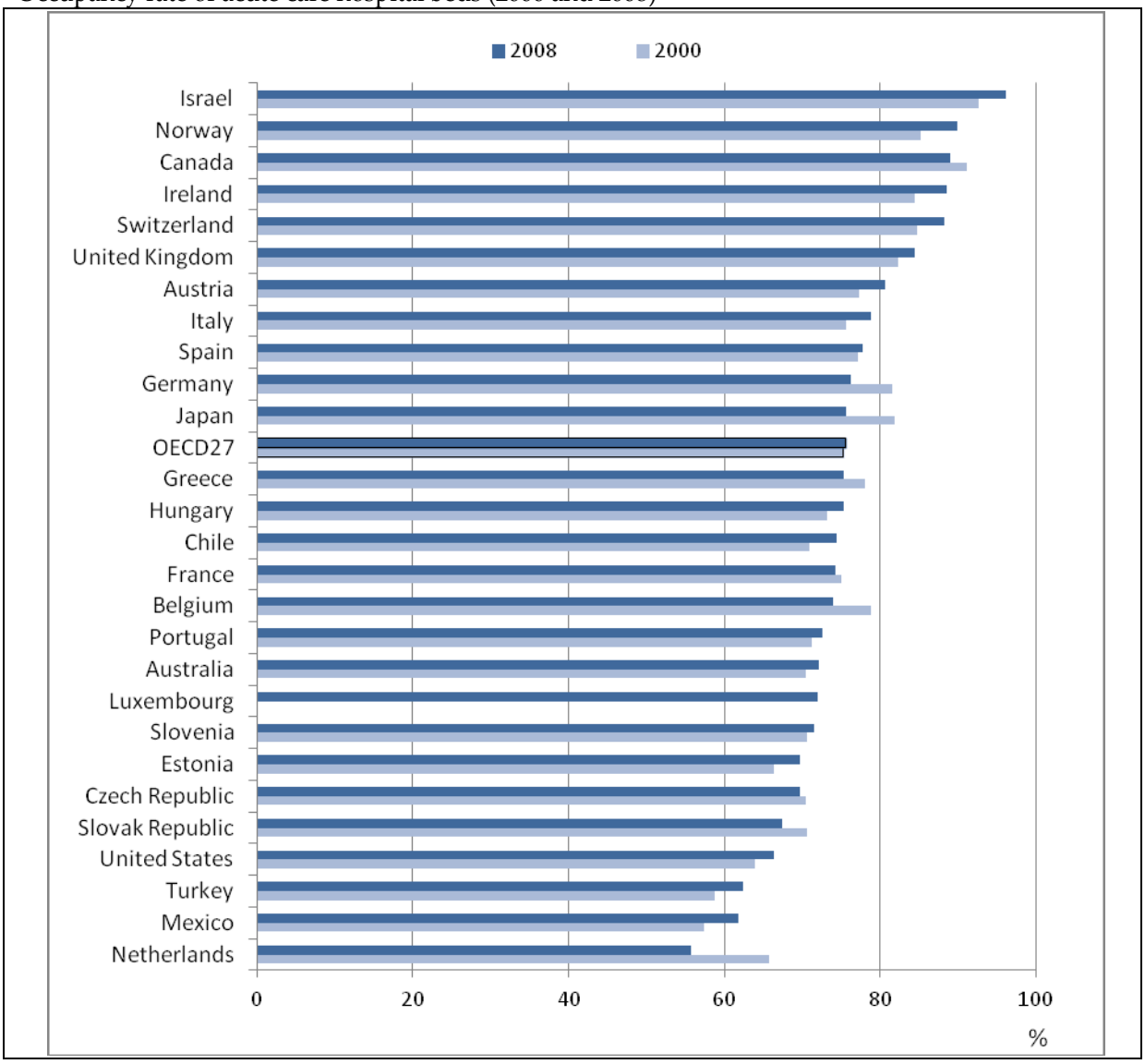
Le vaccinazioni, sia quelle dirette ai bambini sia quelle di prevenzione dell'influenza che interessano le persone anziane, sono del tutto coerenti con il quadro di prevenzione che prevale a livello internazionale.

I dati di prodotto relativi alle tecnologie mediche, misurati semplicemente in termini di numero di TAC e di risonanze magnetiche segnalano, almeno fino al 2009, una buona diffusione di tali strumenti diagnostici, anche se va subito precisato che dai dati OCSE di *HAG* (riferiti all'intero sistema sanitario) non appaia con precisione il contributo offerto dalle strutture pubbliche.

Meno in linea con gli altri paesi OCSE o dell'UE sono i dati riguardanti l'offerta ospedaliera, misurata in numero di posti letto disponibili (al di sotto della media OCSE e molto al di sotto della Germania), ma anche sulla base della durata media delle degenze nelle strutture ospedaliere pubbliche (anche in questo caso decisamente inferiore se confrontata con il sistema sanitario tedesco). Peraltro, a testimonianza della cautela necessaria a evitare di giungere a conclusioni affrettate, il tasso di occupazione dei posti-letto nelle strutture sanitarie pubbliche per la *acute care*, così come i tempi medi di degenza per le tipologie di assistenza riconducibili

sempre alla *acute care*, risultano essere, seppure in modo marginale, superiori alla media OCSE e sostanzialmente in linea con quelli dei più importanti paesi UE.

Occupancy rate of acute care hospital beds (2000 and 2008)



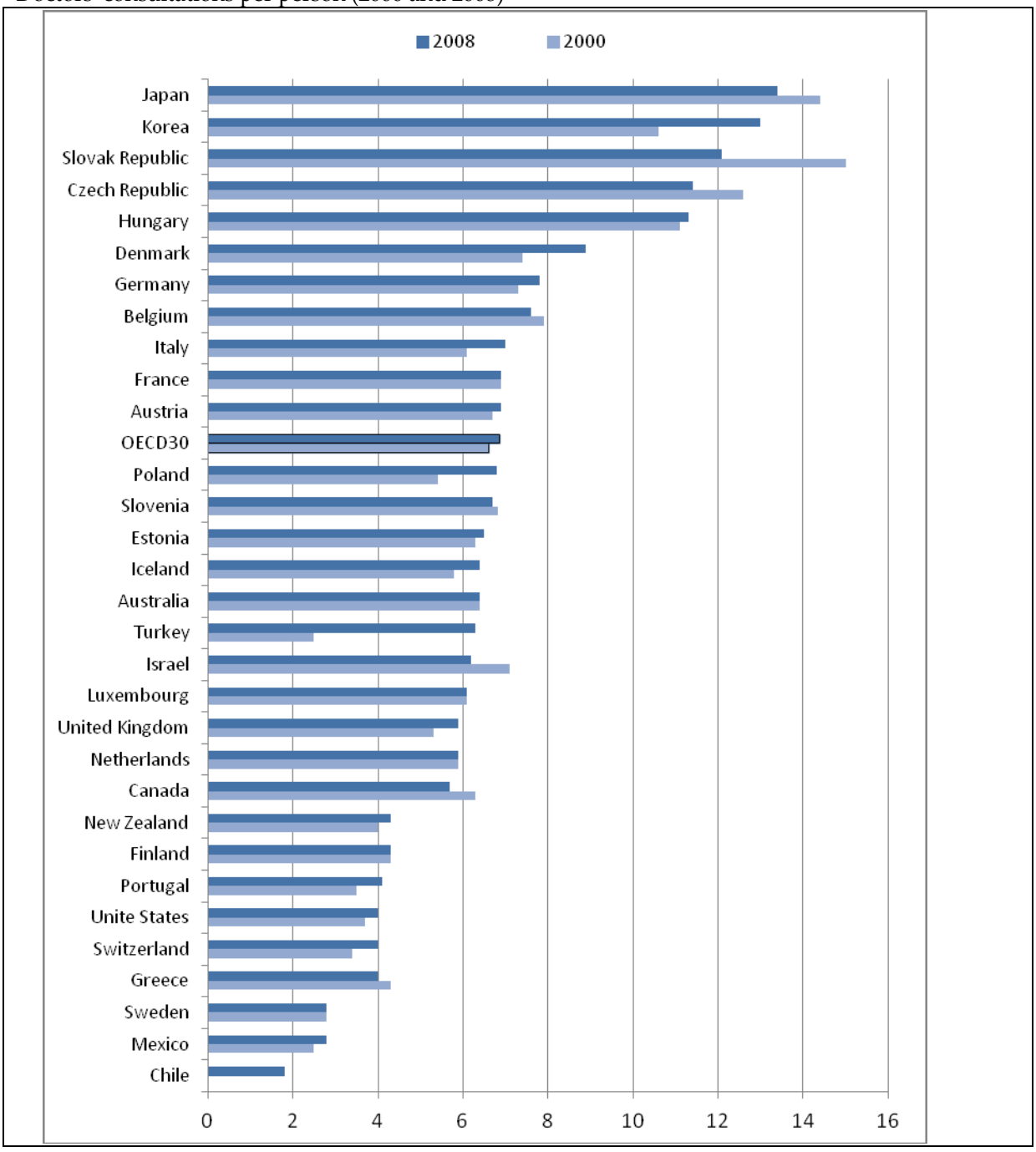
Fonte: GAG 2011 sulla base di: OECD Health Data 2010.

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 not available for Denmark, Finland, Iceland, Korea, New Zealand, Poland and Sweden. Data for Australia and Greece are for 2006 instead of 2008. Data for Italy and Portugal are for 2007 instead of 2008. Data for Luxembourg are only available for 2007 and not for 2000. Data for Canada are for 2007 (estimated) instead of 2008. Data for Chile and Estonia are for 2003 instead of 2000.

Un altro dato di prodotto di un certo interesse riguarda i contatti tra medico e paziente; i dati OCSE segnalano una frequenza di contatti elevata nel contesto internazionale e quindi, quantomeno, un servizio più diffuso e capillare.

Doctors' consultations per person (2000 and 2008)



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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).

Dal punto di vista di due "grandi" indicatori di impatto (aspettativa di vita – alla nascita o ai 64 anni – e mortalità infantile) riconducibili, *inter alia*, alla sanità pubblica, la posizione italiana è tra le migliori al mondo. In particolare, l'aspettativa di vita alla

nascita vede l'Italia inserita in un gruppo di paesi (Francia, Svizzera, Spagna, Svezia, tra breve Corea del Sud) a ridosso del Giappone. Per ciò che concerne la mortalità infantile, il nostro paese è visibilmente al di sotto della media dei paesi OCSE e meglio collocato di Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Canada e comunque parte di un gruppo di nazioni avanzate che comprende Germania, Spagna, Olanda. Va segnalato, anche in questo caso, quanto la media nazionale italiana rifletta differenze nient'affatto irrilevanti tra il Nord e le altre macro-aree del paese. Da sottolineare, come suggerisce esplicitamente l'OCSE, l'elevata correlazione tra spesa sanitaria rispetto al PIL e aspettativa di vita: il dato italiano si colloca tra i più elevati al mondo. Così come il nostro paese si trova ai più elevati livelli della graduatoria OCSE della mortalità prematura come misurata dal numero di anni di vita potenzialmente perduti.

Un indicatore di impatto dove la posizione italiana è tra le più avanzate riguarda la mortalità per malattie del sistema cardio-circolatorio, ben al di sotto della media OCSE. Altri indicatori di impatto o, in alcuni casi sarebbe forse meglio dire, di contesto, riguardano l'incidenza di patologie quali il diabete (con un'incidenza relativamente contenuta), malattie cardiache (infarti, superiori alla media OCSE), i tumori (idem), l'Aids (molto elevata).

Un discorso *ad hoc* meriterebbero gli indicatori relativi allo stato complessivo di salute degli italiani, anche rispetto a patologie normalmente associate a elevati gradi di sviluppo e, al tempo stesso, a modelli alimentari distorti e dannosi. I dati sulla crescente e diffusa obesità dei bambini, in particolare, segnalano un negativo salto strutturale rispetto al passato. Se è difficile e probabilmente fuorviante ricondurre alla scarsa efficacia delle politiche sanitarie in questo ambito l'allargarsi di un tale fenomeno, la sanità pubblica sarà in un futuro anche prossimo valutata sulla base della sua capacità di contenere e meglio prevenire il deterioramento delle condizioni complessive di salute dei bambini italiani.

Informazioni di estremo interesse relative alla qualità complessiva del sistema sanitario provengono, inoltre, dal confronto internazionale relativo ai cosiddetti bisogni insoddisfatti. Pur nella prudenza con cui tali dati devono essere interpretati (essi sono infatti frutto di verifiche sul grado di "insoddisfazione" dei cittadini/utenti nei singoli paesi) si tratta di un ambito nel quale il nostro paese mostra tra i più elevati *unmet needs*; ciò che appare per molti versi ancora più critico è che il livello relativo dei bisogni non soddisfatti risulta essere molto elevato tra le classi a basso reddito, segnalando quindi un problema non marginale di disuguaglianza nell'accesso ai servizi sanitari (disuguaglianze che, peraltro, segnano anche l'accesso a specifici servizi sanitari quali i programmi di prevenzione dei tumori al seno).

Una criticità che appare emergere, soprattutto in prospettiva, riguarda l'organizzazione del personale del servizio sanitario. A fronte di un numero di

medici per abitante superiore in modo visibile alla media OCSE, la dimensione quantitativa del personale paramedico (per giunta privo in un'alta percentuale di casi – a differenza della gran parte degli altri paesi OCSE e UE – di un titolo professionale successivo all'istruzione secondaria superiore) risulta essere molto contenuta. Anche il rapporto quantitativo tra personale paramedico e personale medico (*nurses to physicians*) è tra i più contenuti in ambito OCSE. Il problema che si evidenzia non è soltanto il livello di occupazione nel settore sanitario, assai contenuto rispetto alle altre principali nazioni, quanto quello della qualità di un'assistenza, quella sanitaria ospedaliera, ovviamente dipendente da una presenza adeguata, anche su un piano meramente quantitativo, di personale tecnico e infermieristico.

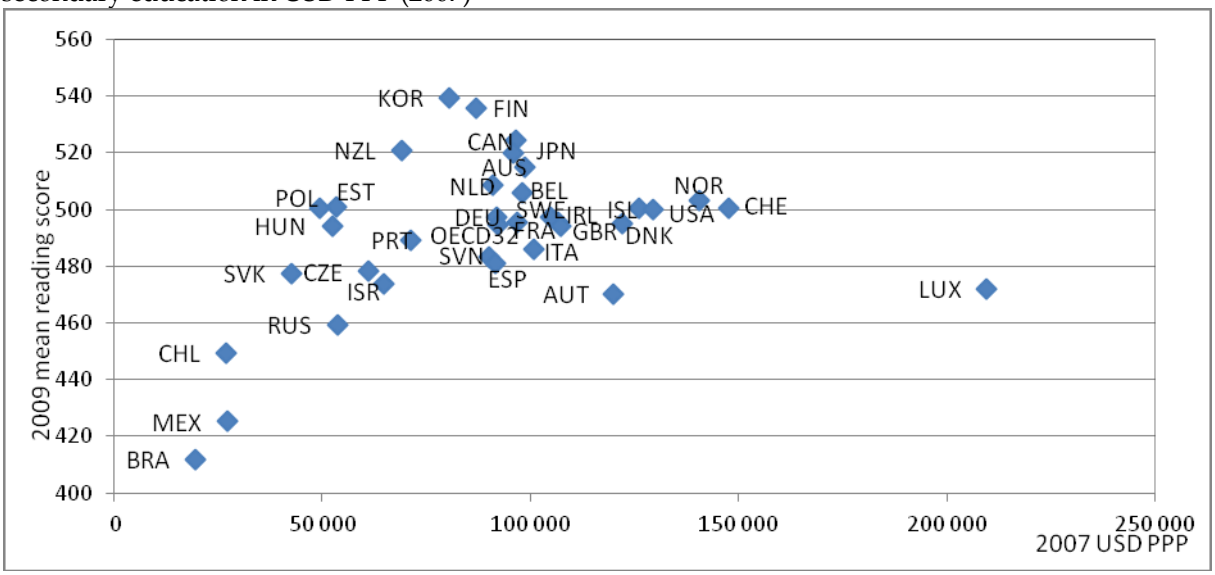
Un'ulteriore criticità che i confronti internazionali segnalano riguarda l'assistenza di lungo periodo (*long-term care*), nella quale sembrano riproporsi alcuni problemi ricorrenti del nostro sistema di protezione sociale, spesso caratterizzato dalla presenza di elementi di informalità, di ruoli – forse in parte anche impropri - giocati dalla famiglia e di una sorta di "fai-da-te" ben esemplificato dalle centinaia di migliaia di "badanti" diffuse sull'intero territorio nazionale (fenomeno che costituisce, *de facto*, una formidabile *privatizzazione* di una parte importante del sistema di assistenza sanitaria).

Il numero di assistiti di lungo periodo nelle strutture sanitarie pubbliche, in gran parte anziani, appare molto contenuto rispetto all'esperienza dei maggiori paesi OCSE e UE. Un dato rafforzato dai dati sul numero di posti-letto negli ospedali pubblici dedicato alla *long-term care*, anch'esso assai limitato nel raffronto internazionale. Da un lato, crescono quindi i servizi assistenziali pubblici a domicilio e rimane centrale il ruolo degli *informal carers*, a testimonianza di una domanda di assistenza molto forte e di una risposta da parte delle strutture pubbliche solo in parte adeguata.

3.2.5. Istruzione

La spesa pubblica italiana relativa alla funzione Istruzione (vale a dire l'insieme delle attività pubbliche legate alle scuole "di ogni ordine e grado" e alla formazione universitaria) si colloca da anni al di sotto delle medie internazionali (situate intorno al 5,5% del PIL, in progressivo aumento nel decennio 2000-2010). Il dato per l'Italia riferito al 2010 (4,5% del PIL, in graduale diminuzione nel medesimo periodo) risulta, è vero, superiore a quello della Germania (4,3%), ma significativamente più basso della Francia (5%) e soprattutto del Regno Unito (7%, in forte aumento nel decennio 2000-2010).

Performance in 2009 PISA reading and total cumulative expenditure per student for primary and secondary education in USD PPP (2007)



Fonte: GAG 2011 sulla base di OECD (2010), *Education at a Glance 2010*, OECD Publishing, Paris, Table B1.3a and OECD (2010), PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I), *OECD Publishing, Paris, Table I.2.3.*

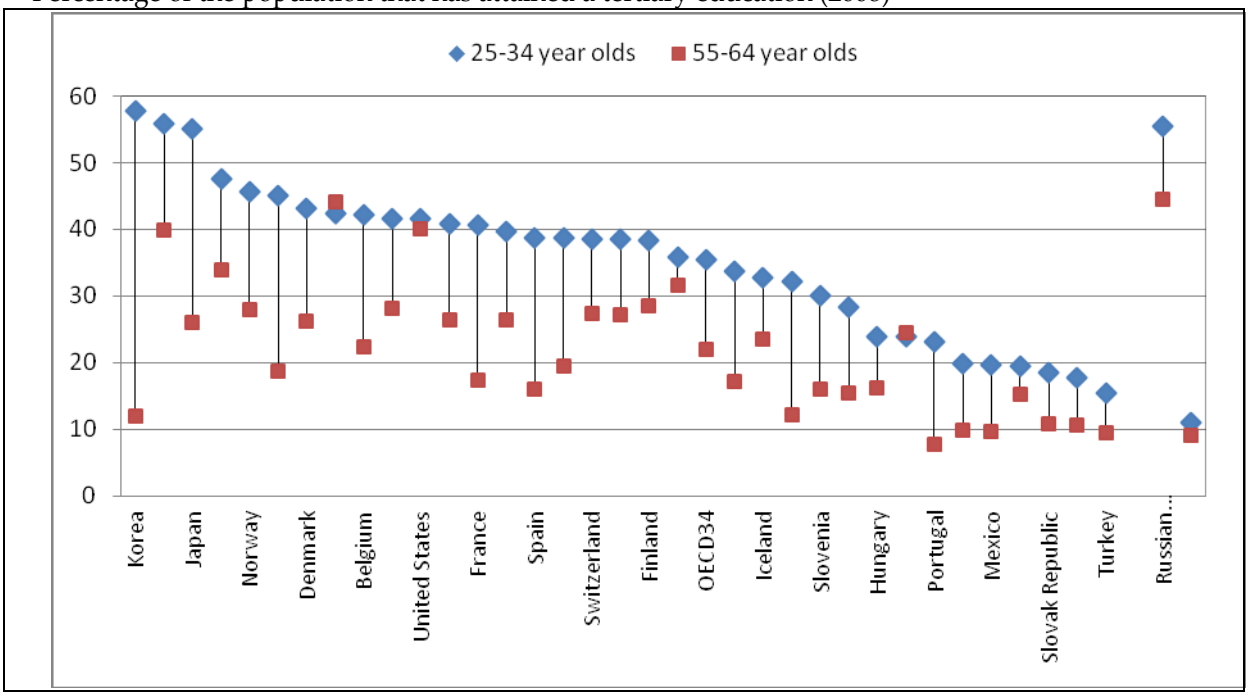
The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Data are not available for Greece and Turkey. Expenditure data for Canada refer to 2006 and for Chile refer to 2008.

Expenditure data for Hungary, Italy, Luxembourg, Poland, Portugal, Slovenia, Switzerland, the Russian Federation and Brazil refer to public institutions only.

Le informazioni internazionalmente comparabili riferite al prodotto e all'impatto delle attività pubbliche di istruzione, misurazioni talora non facilmente distinguibili tra loro con chiarezza, suggeriscono la presenza di diffuse e, peraltro, ben note, criticità. In primo luogo, come ben mostrato dagli indicatori relativi all'istruzione pubblicati in *Noi Italia*, i dati afferenti ai 25-64enni con livello di istruzione non elevato e quindi alla percentuale della popolazione con un diploma di laurea, ai giovani che abbandonano prematuramente gli studi, alla partecipazione dei giovani al sistema di istruzione e formazione, ai 30-31enni con istruzione universitaria, alle attività di formazione permanente dei 25-64enni, evidenziano una posizione molto bassa del nostro paese nel confronto internazionale e, più in dettaglio, rispetto ai maggiori partner europei.

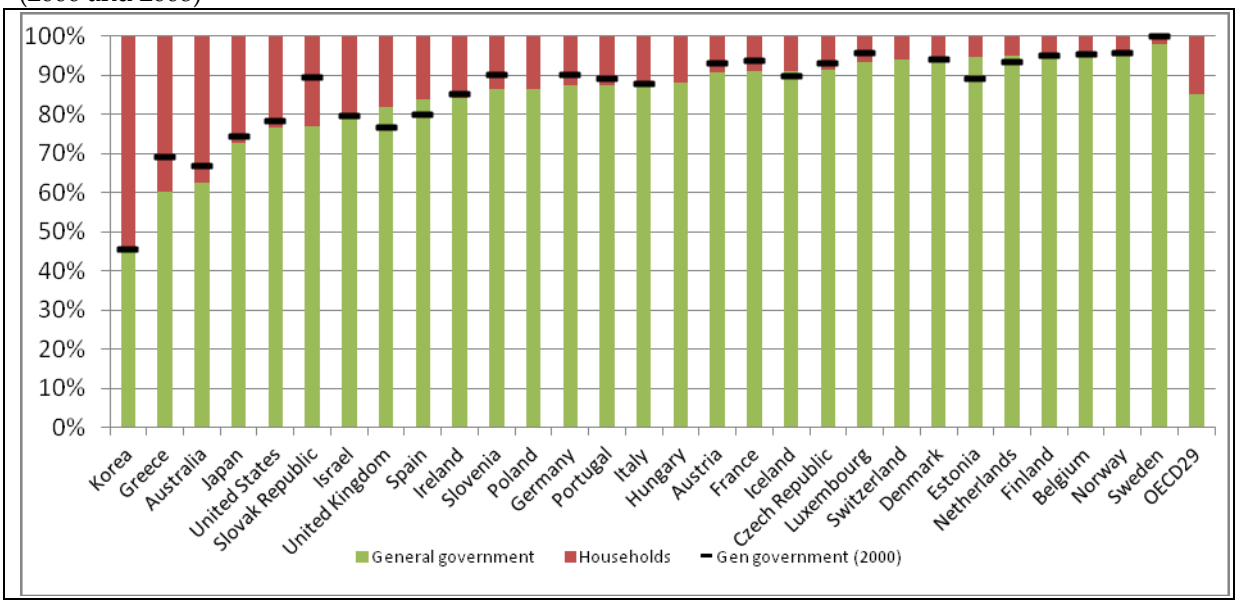
Percentage of the population that has attained a tertiary education (2008)



Fonte: GAG 2011 sulla base di OECD (2010), *Education at a Glance* 2010, *OECD Publishing, Paris.* Chart A1.1 and Table A1.3a.
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.
Data for the Russian Federation refer to 2002. See Annex 3 of *Education at a Glance 2010* for a complete set of notes (www.oecd.org/edu/eag2010).

Informazioni ugualmente problematiche provengono dalla "batteria" dei test del Program for International Student Assessment (PISA) disegnato e gestito ormai da anni dall'OCSE. I test relativi alla capacità di lettura, alle conoscenze matematiche e a quelle scientifiche degli studenti dei paesi OCSE mostrano un *ranking* delle *performance* nel quale gli studenti italiani, soprattutto nei casi delle prove di lettura e di matematica, si collocano nelle posizioni inferiori alle medie della graduatoria e ai risultati degli studenti tedeschi, francesi, britannici.

Share of total final consumption expenditures on education by general government and households (2000 and 2008)



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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.

Data for Canada, Chile, Mexico, New Zealand and Turkey are missing.

Norway and Portugal: 2007

Hungary: 2005

Naturalmente, come spesso accade nell'analisi dei dati dell'istruzione o della sanità, le statistiche riconducibili in qualche modo all'efficacia delle politiche pubbliche (si pensi ad esempio ai dati relativi alla partecipazione dei giovani al sistema di istruzione e formazione) vanno comunque ponderate tenendo conto del peso di fattori ambientali più ampi (livello di sviluppo, presenza di un apprezzabile capitale sociale, ruolo delle famiglie nell'istruzione dei figli, diffusione di attività culturali,…). Non a caso, i dati PISA mostrano – e ciò purtroppo non sorprende - una forte differenziazione dei risultati degli studenti tra le regioni italiane. In altri casi – il riferimento è innanzitutto alla bassissima percentuale di laureati presenti nel nostro paese - un dato di contesto quale la limitata propensione del nostro sistema economico e di quello industriale in particolare a generare una solida domanda di personale in possesso di un titolo universitario – va tenuto sempre in considerazione.

3.2.6. Protezione sociale

La spesa pubblica dell'Italia per la protezione sociale[26], è progressivamente aumentata in termini di PIL nel periodo 2000-2010. Anche tenendo bene a mente il fatto che il 2008 e il 2009 sono stati anni di particolare difficoltà per l'andamento del

[26] Tale spesa comprende: assistenza ai disabili e per cause di malattia, varie categorie di pensioni (vecchiaia, reversibilità,…), politiche per la casa, per le famiglie con figli, a favore dei disoccupati, e di contrasto all'esclusione sociale, altre voci.

PIL, il trend di crescita del rapporto è comunque presente. Nel 2010, la spesa per la protezione sociale ha superato il 20% del PIL, un incremento non lontano dai tre punti di PIL nel corso del decennio precedente. Il dato si colloca ormai sopra la media dei paesi UE e in linea con quelli dell'area Euro; il confronto con i maggiori paesi europei OCSE indica un'incidenza rispetto al PIL più forte che in Spagna e nel Regno Unito, leggermente al di sotto della Germania e inferiore in misura sensibile alla Francia.

La funzione "protezione sociale" è definita in parte significativa da trasferimenti monetari dall'insieme delle Pubbliche Amministrazioni a diverse categorie di soggetti. Di conseguenza, è necessario in prima battuta scomporre il dato aggregato di tale spesa sulla base della classificazione COFOG di II livello. Pur non potendo ovviamente parlare di dati di prodotto, un'osservazione di maggiore dettaglio indica in maniera chiara sia le "preferenze rivelate" del *policy maker* all'interno di una funzione talmente importante e fondante dell'intervento pubblico sia il grado di copertura rispetto alle platee potenzialmente interessate dal sostegno finanziario da parte dello Stato (poveri, anziani, famiglie con figli,…). Da questo punto di vista, le statistiche di dettaglio seguitano a mostrare le anomalie della spesa sociale italiana: un'enfasi significativa sulle uscite di bilancio per pensioni destinate alla vecchiaia e alla reversibilità e una debolezza diffusa sulle altre maggiori categorie della protezione sociale. Tale anomalia, peraltro, sembra essersi parzialmente ridotta nel confronto internazionale se si osserva che la spesa per pensioni di vecchiaia è andata crescendo in modo significativo nel corso dello scorso decennio anche in paesi come l'Austria e soprattutto la Francia.

Sul piano dei dati di prodotto veri e propri l'evidenza internazionale disponibile non risulta essere molto ampia nelle fonti statistiche citate. Può essere utile richiamare in questa sede gli indicatori di inclusione sociale, più vicini al concetto di impatto, relativi al programma Europa 2020. In primo luogo, la quota della popolazione totale considerata a rischio di povertà o esclusione sociale si colloca da anni nel nostro paese attorno al 25% (l'ultima statistica internazionalmente confrontabile è quella del 2010)[27]. E' un dato superiore sia alla media dell'UE-27 che dell'area Euro, e comunque significativamente più alto della Germania e della Francia (entrambe di poco sotto il 20%), del Regno Unito (appena sopra il 23%), e dei paesi del Nord Europa (tra il 15 e il 18%).

In questo ambito la fascia di età 0-17 anni appare nel 2010 quella a maggiore rischio di esclusione sociale. Anche in questo caso le statistiche che riguardano l'Italia

[27] Eurostat (2012) *Statistics in focus. Population and social conditions n. 9*. L'indicatore relativo al rischio di povertà o esclusione sociale viene definito come "la quota della popolazione [che si trovi] in almeno una delle seguenti tre condizioni: 1) sia a rischio di povertà, vale a dire sotto la soglia di povertà, 2) in una situazione di severa deprivazione materiale, 3) che passi la sua vita in una famiglia a bassa intensità di lavoro".

(28,9%) sono più elevate della media UE (26,9%) e di Germania (21,7%) e Francia (23%), mentre Regno Unito (29,7%) e Spagna (29,8%) mostrano in questa circostanza una situazione, seppure di poco, ancora più critica di quella del nostro paese. Sempre con riferimento al rischio povertà un indicatore di particolare interesse (poiché legato a un tentativo di misurazione *diretta* di impatto) è quello che osserva il rischio di povertà tenuto conto dei trasferimenti sociali nel confronto con una ipotetica situazione in cui tali trasferimenti indirizzati alle fasce più rischio non siano presenti. L'indicatore cerca quindi di misurare l'impatto dei trasferimenti sociali sulla quota delle persone a rischio di povertà. In considerazione del modo in cui l'indicatore è costruito, speciale prudenza è necessaria nell'analisi delle stime rese disponibili da Eurostat che evidenziano un assai minore impatto dei trasferimenti sociali nel caso dell'Italia sia rispetto alla media UE che a quella dei maggiori paesi dell'Unione; è un dato che, peraltro, non deve sorprendere se si riflette sul più contenuto sostegno finanziario pubblico in Italia indirizzato sugli obiettivi di contenimento della povertà.

Gli altri indicatori relativi al programma Europa 2020 si collocano ai confini tra indicatori di impatto e di contesto. La situazione italiana si posiziona al di sopra della media europea nel caso della percentuale di persone che vivono in famiglie "a bassa intensità di lavoro", mentre evidenzia una condizione appena migliore della media UE sia nel caso dei dati riferiti alle persone *severely materially deprived* (ma peggiore di quello di Francia, Regno Unito e Germania).

3.3. Il confronto internazionale relativo alle regole per le imprese

Come accennato nell'Introduzione, l'efficacia dell'intervento pubblico va analizzata anche dal punto di vista della qualità delle regole che disegnano il delicato rapporto tra Stato, da un lato, e cittadini e imprese, dall'altro. Il rapporto annuale *Doing Business* della Banca Mondiale si occupa proprio del modo in cui le norme e le procedure pubbliche si legano all'attività di impresa e in particolare alla "facilità" di esercitare l'attività imprenditoriale. Il rapporto della Banca Mondiale prende in esame una serie di indicatori che, in modi diversi, definiscono il carattere "*friendly*" dell'ambiente regolatorio nei confronti degli investitori e degli imprenditori.

Tali misurazioni riguardano, in particolare, l'apertura di una nuova azienda, l'ottenimento di una licenza edilizia, l'accesso ai servizi di elettricità, ai servizi creditizi, il grado di protezione degli investitori, i rapporti con l'amministrazione tributaria, l'*enforcement* dei contratti, le procedure fallimentari. Per buona parte di tali indicatori la Banca Mondiale è in grado di confrontare la quasi totalità dei paesi sulla base del numero di procedure e del numero di giorni necessari per il soddisfacimento delle diverse esigenze o dei diversi problemi incontrati dalle aziende.

Il dato di sintesi segnala in modo assai severo la distanza dell'Italia dagli altri principali paesi OCSE. Addirittura, e ciò è ormai ben noto, la posizione complessiva

dell'Italia appare molto precaria, nonostante vada segnalato l'evidente progresso nel 2011-12: dall'87esimo posto nel 2012, in peggioramento rispetto al 2011 (83esima posizione), si è ora giunti al 73esimo posto. Il dato del *Doing Business 2013* è particolarmente interessante poiché negli anni precedenti, segnatamente nell'arco temporale 2005-2011, l'Italia è stata tra i paesi che meno hanno mostrato (con l'eccezione dell'indicatore relativo alle procedure di insolvenza) un miglioramento della propria situazione.

Un'osservazione ravvicinata dei vari indicatori di *Doing Business* evidenzia che le maggiori criticità segnalate dal confronto internazionale (e sulle quali il ruolo della qualità delle regole pubbliche sembra fondamentale) riguardano innanzitutto procedure e tempi relativi all'ottenimento di una licenza edilizia. Per tali finalità, i giorni mediamente necessari nel nostro paese (234) sono di gran lunga superiori a quelli dei nostri maggiori partner: 27 (!) negli Stati Uniti, 97 in Germania, 99 nel Regno Unito, 184 in Francia.

Un altro *gap* molto evidente riguarda tempi e procedure relative agli obblighi di carattere fiscale. Sia il numero delle diverse procedure di pagamento che interessano le aziende (15) sia il numero di giorni complessivamente richiesti (269) risultano essere in genere molto più elevati di quelli dei maggiori paesi OCSE.

Una terza area di evidente problematicità riguarda l'*enforcement* dei contratti (anche se in questo caso non sono solo le regole pubbliche a essere chiamate in causa). L'Italia si colloca al 160esimo posto nella classifica mondiale, con un numero medio di giornate che supera le 1.200. Francia, Germania e Stati Uniti sono tra i primi dieci paesi al mondo con un numero di giorni compresi tra i 300 e i 400.

Al contrario, molto più equilibrata la collocazione italiana nel *ranking* relativo alle procedure di insolvenza. Lo sforzo del legislatore nazionale negli ultimi anni sulla disciplina fallimentare, non a caso, "premia" il nostro paese che raggiunge la 31esima posizione (e tuttavia, solo meglio della Francia e ancora lontana da Germania, Regno Unito e Stati Uniti).

Anche nel caso delle statistiche tratte dal *Doing Business*, occorre evitare di tracciare legami troppo superficiali tra ciò che viene suggerito dagli indicatori e la crescita o la capacità competitiva dei singoli paesi.[28] Talora le visibili differenze osservabili nei *ranking* della Banca Mondiale sottendono in realtà differenze marginali tra paesi (è il caso dei dati relativi all'apertura di un'azienda, in cui i divari tra i diversi sistemi si misurano sulla base di pochi *giorni*); oppure alcuni indicatori possono non essere così

[28] Per una autorevole valutazione, incluse alcune puntuali osservazioni di carattere metodologico, del *Doing Business*, si veda, di recente, l'intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco al convegno tenuto lo scorso 14 novembre presso la Banca d'Italia e dedicato alla presentazione di una versione specificamente concentrata sull'Italia del *Doing Business* 2013.

fondamentali ai fini della crescita o della capacità di esportazione di beni e servizi (è il caso delle misurazioni relative alla *registering property*, dove peraltro, come si è visto, la posizione italiana è nettamente migliore di quella francese e sostanzialmente in linea con quella tedesca e britannica). Se dovessimo trarre immediate conclusioni dall'analisi degli indicatori di *Doing Business*, dovremmo giudicare la Cina (al 91esimo posto) e il Brasile (al 130esimo) due dei paesi peggiori al mondo per l'attività di impresa e per la capacità di attrarre investimenti esteri. La realtà, è noto, è in questo momento assai diversa.

Al tempo stesso, una prudente lettura dei dati del *Doing Business* (o anche dei *ranking* WEF e IMD richiamati nell'Introduzione) non può nemmeno condurre a una loro sottovalutazione.

In primo luogo, alcuni paesi – tra i quali gli appena citati Cina e Brasile – vuoi per una evidente competitività sul piano dei costi, vuoi per una sostenuta dinamica demografica (condizioni assai deboli al momento nel nostro paese) sono in grado di compensare abbondantemente il ritardo evidenziato dalla presenza di regole fortemente inefficienti.[29]

In secondo luogo, il ritardo del nostro paese nel contesto internazionale è preoccupante in un orizzonte di medio-lungo termine, nel quale le pressioni sulla capacità competitiva dei singoli paesi andranno ad accentuarsi ulteriormente e a rendere molto costoso ogni rinvio a rendere più snello ed efficiente il rapporto tra le regole pubbliche e le decisioni d'impresa. Proprio per questo motivo, il segnale di inversione di tendenza del *Doing Business* 2013 è di particolare importanza e non è inverosimile che le nuove semplificazioni adottate negli ultimi possano con gradualità contribuire a migliorare ulteriormente la posizione italiana.

Un terzo motivo per osservare con attenzione gli indicatori internazionali relativi alla competitività del paese è che, qualsiasi sia la valutazione che di essi viene data, essi costituiscono comunque un segnale negativo per i potenziali investitori internazionali che difficilmente possono essere incoraggiati a lavorare nel nostro paese a fronte delle inefficienze evidenziate dagli indicatori stessi.

4. I confronti relativi all'organizzazione della PA

Government at a Glance e altre fonti statistiche consentono di approfondire alcuni aspetti relativi all'organizzazione dell'intervento pubblico e delle pubbliche amministrazioni in particolare nei paesi più avanzati.

[29] Alla luce del contrasto tra dinamica delle esportazioni italiane (anche negli ultimi anni) e qualità delle regole inferiore a quella dei nostri maggiori partner, si potrebbe peraltro sostenere che il nostro paese seguita a compensare le inefficienze del rapporto Stato-imprese con una forte capacità di iniziativa e di penetrazione dei mercati esteri.

Un primo insieme di osservazioni riguarda i "costi di produzione" delle pubbliche amministrazioni, definiti dall'OCSE, sulla base della classificazione delle spese pubbliche contenuta nel *System of National Accounts* (SNA), come la somma delle retribuzioni dei dipendenti, il costo dei beni e servizi acquistati dalle amministrazioni e la componente del deprezzamento del capitale. Calcolati su tale base e standardizzati rispetto al PIL, i costi di produzione complessivi dell'amministrazione pubblica italiana (tra il 22 e il 23%) appaiono nel 2009 più contenuti rispetto alla media OCSE (vicina al 24%), in linea con quelli tedeschi e significativamente più bassi nel confronto con Francia (tra il 27 e 28%) e Regno Unito (intorno al 26%).

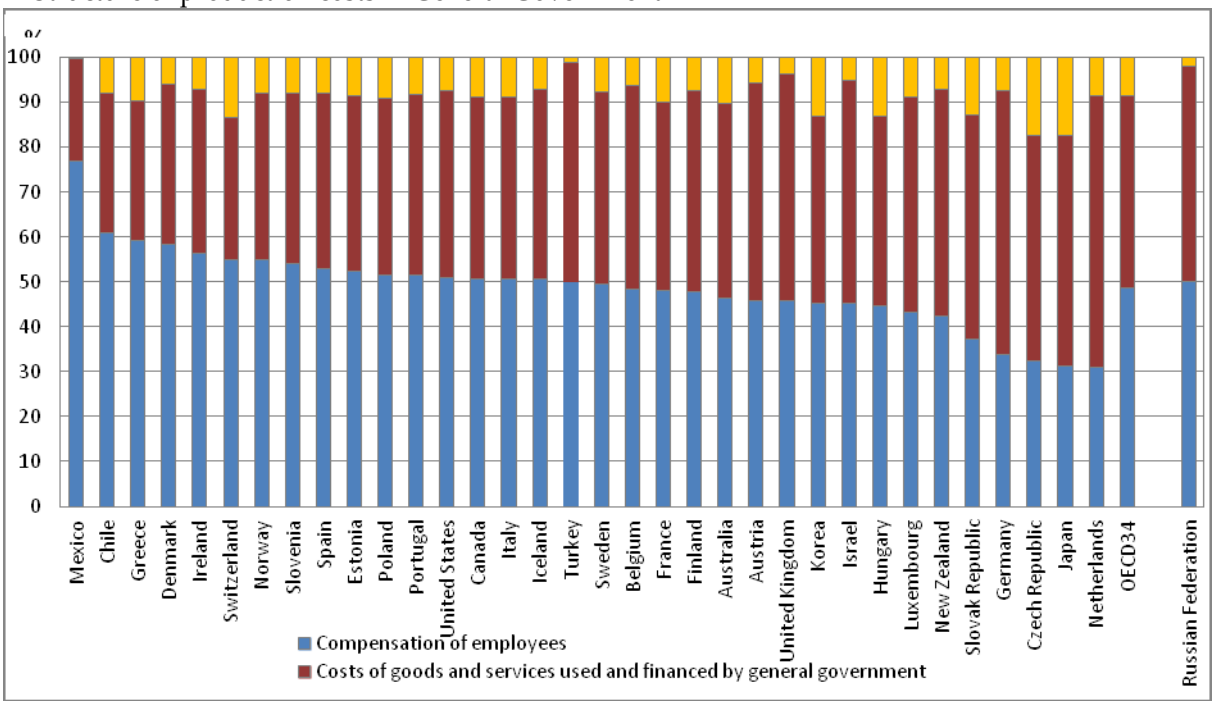
Premesso che tra costi di produzione delle pubbliche amministrazioni e spesa finale delle stesse è presente una ovvia, forte correlazione (non deve quindi sorprendere che paesi a più alta incidenza delle spese pubbliche complessive rispetto al PIL mostrino anche più elevati costi di produzione), il dettaglio dell'aggregato definito dall'OCSE segnala per l'Italia un'articolazione tra retribuzioni (al lordo della componente tributaria e contributiva), acquisto di beni e servizi e deprezzamento del capitale del tutto coerente con la media OCSE. Per ciò che riguarda, in particolare, la componente relativa alle retribuzioni degli occupati pubblici, sempre con riferimento al 2009 (e cioè prima del "congelamento" delle retribuzioni stesse, atteso proseguire fino al 2015), evidenza una situazione prossima alla media OCSE seppure, in questo caso, superiore a quella dei maggiori paesi europei (ad eccezione della Spagna).

Production costs in General Government

		2000				2009		
	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general governm ent	Consumptio n of fixed capital	Total prod. costs	Compensation of general government employees	Costs of goods and services used and financed by general governme nt	Consumption of fixed capital	Total prod. costs
Denmark	17,1	9,1	2,0	28,1	19,5	11,9	2,0	33,4
Netherlands	9,5	13,5	2,4	25,4	10,0	19,4	2,7	32,1
Finland	13,1	9,6	2,2	24,8	14,9	13,8	2,3	31,0
Sweden	15,2	11,8	2,2	29,2	15,2	13,1	2,4	30,7
Iceland	14,6	10,3	2,0	26,8	14,9	12,5	2,1	29,6
France	13,3	10,1	2,3	25,8	13,3	11,6	2,7	27,7
Belgium	11,5	9,5	1,6	22,6	12,8	12,0	1,7	26,5
United Kingdom	9,7	9,4	0,9	20,1	12,1	13,3	1,0	26,4
Israel	12,9	13,3	1,2	27,3	11,8	13,0	1,4	26,1
Hungary	10,6	9,2	4,0	23,8	11,3	10,7	3,3	25,3
Canada	11,3	8,3	1,9	21,4	12,7	10,2	2,2	25,1
Norway	12,4	8,0	1,9	22,3	13,8	9,3	2,0	25,1
Czech Republic	7,1	11,9	4,9	23,9	8,1	12,6	4,3	25,0
Estonia	10,8	9,8	1,6	22,2	12,8	9,6	2,1	24,5
Portugal	13,6	6,2	1,8	21,6	12,3	9,6	2,0	23,9
New Zealand	8,7	10,5	1,7	20,9	10,0	11,8	1,7	23,4
Greece	10,5	6,4	2,0	19,0	13,6	7,2	2,2	23,0
Slovenia	11,3	8,6	1,5	21,4	12,4	8,8	1,8	23,0
Spain	10,3	6,7	1,6	18,5	11,9	8,7	1,8	22,4
Italy	10,4	7,3	1,6	19,4	11,3	9,0	2,0	22,3
Germany	8,1	11,4	1,7	21,2	7,4	12,9	1,7	21,9
Ireland	8,0	6,2	1,0	15,1	12,4	8,0	1,6	21,9
United States	9,6	6,9	1,3	17,8	11,0	9,0	1,6	21,6
Austria	11,0	10,0	1,5	22,5	9,9	10,5	1,2	21,6
Slovak Republic	8,8	9,3	3,8	21,9	7,9	10,6	2,7	21,2
Australia	9,2	9,0	2,3	20,6	9,4	8,8	2,1	20,4
Poland	10,1	7,9	2,1	20,1	10,2	7,8	1,8	19,8
Japan	6,5	8,8	2,6	18,0	6,1	10,0	3,4	19,6
Luxembourg	7,6	7,4	1,6	16,5	8,0	8,8	1,6	18,4
Turkey					9,0	8,7	0,2	17,9
Korea	6,5	4,9	1,7	13,1	7,4	6,8	2,1	16,4
Switzerland	7,8	4,6	2,1	14,5	8,1	4,7	2,0	14,8
Chile	8,0	3,5	1,3	12,7	8,7	4,4	1,1	14,2
Mexico	9,1	2,6	0,0	11,8	9,2	2,7	0,0	12,0
OECD33	10,4	8,5	1,9	20,9	11,2	10,1	2,0	23,3
Russian Fed.	8,7	9,4	0,5	18,6	8,9	8,6	0,3	17,9

In connessione con le considerazioni relative alle retribuzioni dei pubblici dipendenti, è opportuno osservare da vicino la consistenza delle amministrazioni dal punto di vista dell'occupazione pubblica. Si tratta di un ambito nel quale è cruciale la chiarezza delle definizioni relative ai confini di ciò che appartiene al settore pubblico, inteso in particolare come l'aggregato delle *Public Administrations* definito da Eurostat, rispetto ad attività considerate esterne al settore stesso. Il problema maggiore è costituito dall'occupazione nelle società a partecipazione pubblica. Alcune di queste continuano a rientrare nell'universo delle *Public Administrations* essendo ancora oltre il 50% dei ricavi complessivi la quota di finanziamento proveniente dal bilancio pubblico;[30] altre, si pensi nel nostro paese all'Enel, non fanno parte dell'area disegnata dal SEC95.

Structure of production costs in General Government



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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.

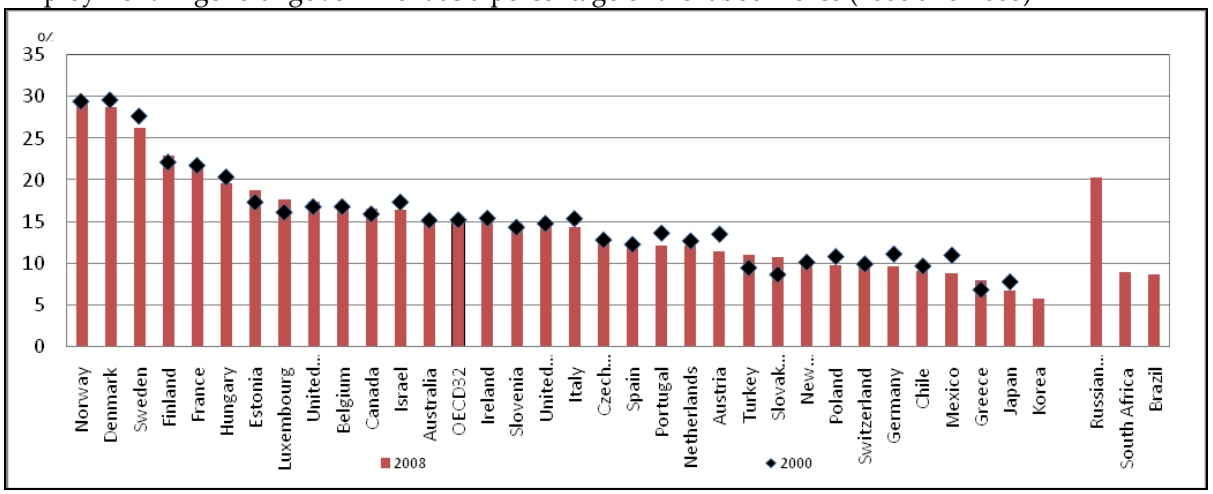
Australia, Japan, Korea, New Zealand and Russian Federation: 2008

I dati del GAG standardizzano il numero dei dipendenti pubblici presenti in ciascun paese OCSE rispetto alla dimensione delle rispettive "forze di lavoro". Tale dato evidenzia per il 2009 una incidenza dell'occupazione pubblica italiana (tra il 14 e il 15%) inferiore alla media OCSE (la percentuale era *superiore* alla media nel 2000) e soprattutto più contenuto nel confronto con Francia (ben oltre il 20%), Regno Unito e

[30] Tale criterio, peraltro, coinvolge anche l'attività di alcuni enti pubblici. La Consob, ad esempio, non fa più parte della cosiddetta lista S13 predisposta annualmente dall'Istat. L'S13 traccia i confini dell'aggregato delle Amministrazioni Pubbliche specificando in dettaglio le amministrazioni rientranti nelle definizioni Eurostat.

Stati Uniti, mentre appare significativamente superiore rispetto alla Germania (sotto il 10%). La dinamica degli occupati nel settore pubblico è, come ben noto, in sensibile calo a partire dal 2009; tale tendenza, seppure più moderata rispetto a quella attualmente in atto, appare già presente negli anni precedenti, in linea con un trend più complessivo a livello OCSE e europeo. I prossimi anni dovrebbero confermare la progressiva riduzione del numero di occupati pubblici italiani, in considerazione di un *replacement ratio* attualmente tra i più bassi dell'intero insieme dei paesi OCSE.

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

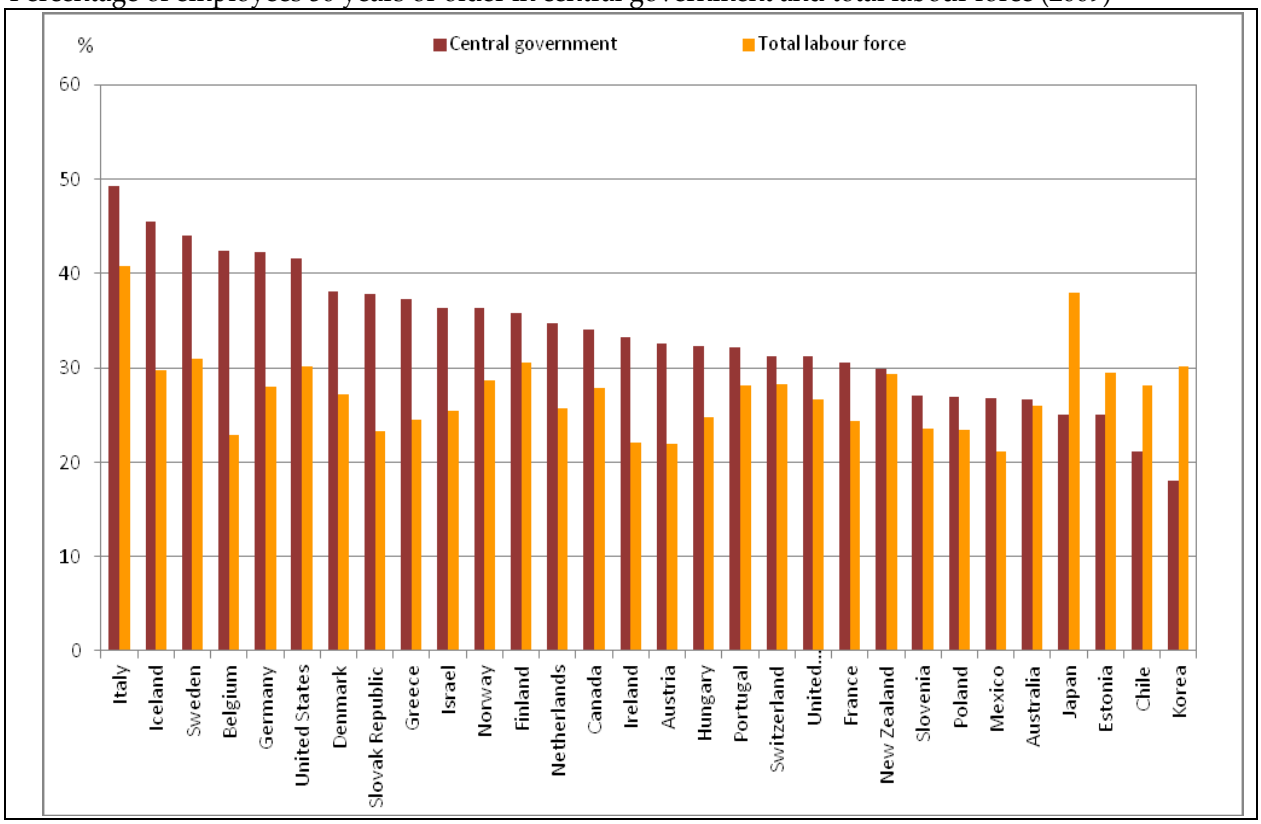
Russian Federation; 2005 instead of 2008; Brazil and South Africa 2003 instead of 2008

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

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

Un dato non elaborato dall'OCSE, ma che potrebbe essere interessante osservare per avere un elemento aggiuntivo relativamente al "peso" dell'intervento pubblico, è il rapporto tra occupati nelle Amministrazioni Pubbliche e popolazione residente. Anche questo dato mostra una incidenza più contenuta nel nostro paese degli occupati pubblici rispetto ai maggiori paesi OCSE, Stati Uniti compresi.

Percentage of employees 50 years or older in central government and total labour force (2009)



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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.

Una delle conseguenze di quello che comunemente viene definito come "blocco del *turnover*" nonché dell'innalzamento dell'età di uscita dal lavoro, è quella di rendere sempre più elevata l'età media degli occupati nel settore pubblico. Più in particolare, la quota dei cinquantenni e oltre nelle amministrazioni centrali dello stato sfiora la metà dell'intero universo (la più alta tra i paesi OCSE), sopra il 40%, mentre in Francia e Regno Unito, ad esempio, tale quota è al 30%.

Per quanto riguarda le retribuzioni nel pubblico impiego, è opportuno ribadire (lo si è visto sopra a proposito dei *production costs* delle Amministrazioni Pubbliche) l'incidenza non particolarmente discosta del "costo del lavoro pubblico" italiano da quello dei più importanti paesi OCSE. Meno agevole, nonostante i tentativi di standardizzazione, il confronto tra le retribuzioni degli occupati pubblici in singoli settori. Gli insegnanti di scuola media inferiore italiani (segnala il GAG 2011 sulla

base di EAG), al pari di quelli francesi, sembrano avere retribuzioni relativamente contenute e con una limitata dinamica retributiva nel corso del proprio sviluppo professionale. Quello che appare più certo è il rapporto, particolarmente basso, riscontrabile nel nostro paese (a differenza di Francia e Germania, ad esempio) tra retribuzioni degli insegnanti e retribuzioni degli altri occupati in possesso di laurea (*tertiary-educated workers*).

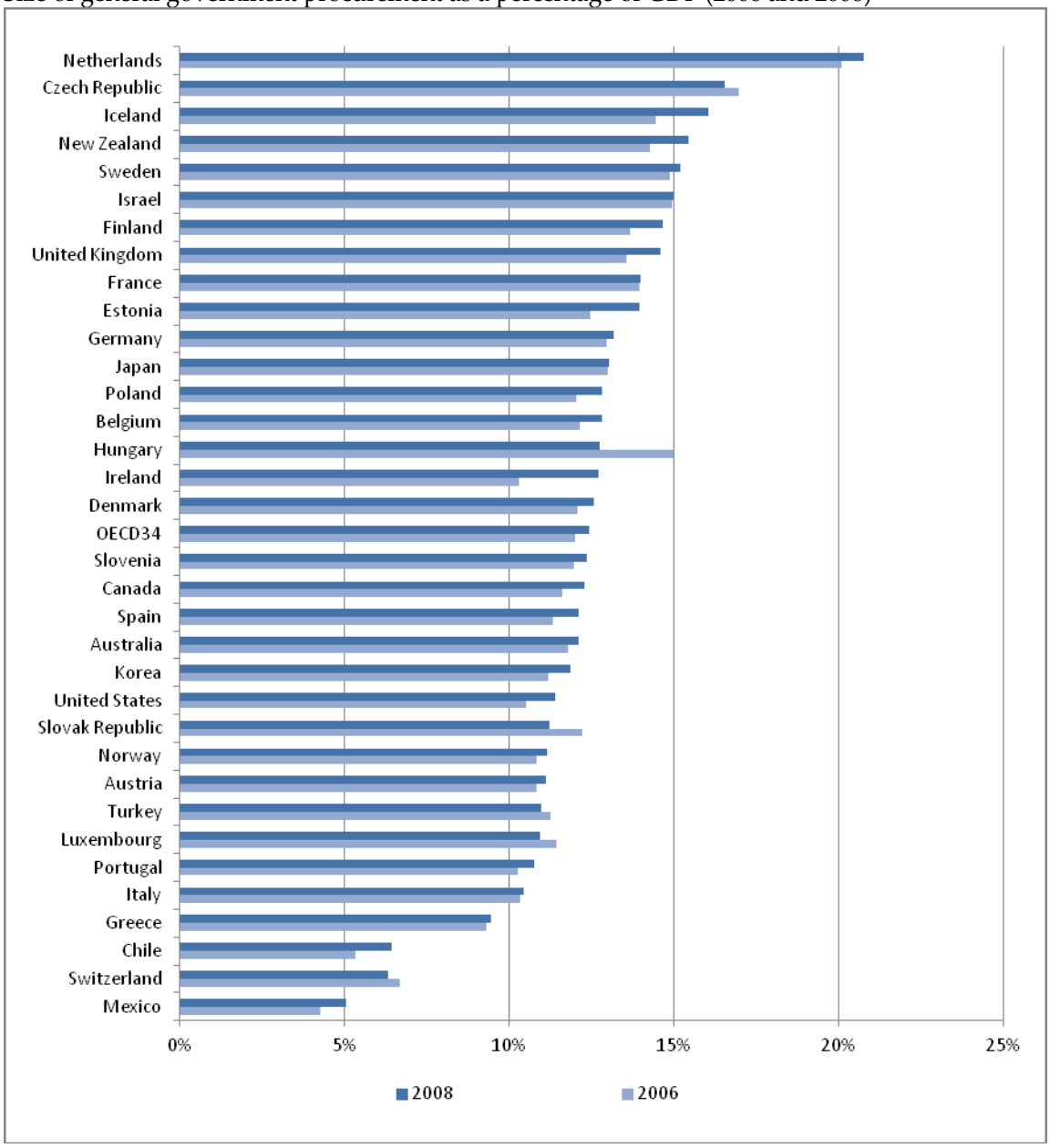
Il GAG documenta anche l'elevato livello, nel 2009, delle retribuzioni dei vertici apicali delle amministrazioni pubbliche rispetto alla media OCSE e anche a paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti. Si tratta di quella fascia retributiva sulla quale è intervenuto di recente il Governo con la fissazione di un tetto massimo delle retribuzioni parametrato allo stipendio del Procuratore Generale della Cassazione. I dati GAG dovrebbero quindi documentare fin dall'anno prossimo un collocamento della posizione italiana più in linea con la media dei paesi OCSE.

Nell'ambito delle problematiche organizzative delle PA, una parte rilevante è occupata dagli indicatori relativi alle "pratiche manageriali" riferite alle risorse umane. I dati forniti dal GAG non sono di facile interpretazione al fine di capire l'effettivo utilizzo di tali pratiche nel nostro paese raffrontate agli altri paesi OCSE. Tuttavia, si può affermare con un buon grado di fondamento che anche in questo caso l'esperienza delle attività della PA italiana sia complessivamente simile a quanto accade nei maggiori partner OCSE.

Ciò è vero per il processo di progressivo passaggio da un sistema decisionale interno alle amministrazioni fortemente centralizzato a uno maggiormente basato sulla delega delle responsabilità decisionali afferenti a ambiti quali la flessibilità delle condizioni di lavoro, la gestione del bilancio, l'utilizzo di sistemi di valutazione basati sulla performance, l'organizzazione interna, le assunzioni. Ugualmente in linea con i dati medi OCSE il grado di utilizzo delle valutazioni basate sulla *performance* nella gestione del personale, per quanto sia evidente come in questo caso, a un riscontro puramente normativo, andrebbe anche associata una qualche evidenza sulla pratica delle *performance-based evaluations*.

Per quanto riguarda la vasta area del *public procurement*, in un contesto in cui la domanda di beni e sevizi attivata dalle Pubbliche Amministrazioni in Italia appare significativamente sotto la media OCSE e la posizione dei maggiori paesi OCSE e UE, l'uso delle tecnologie informatiche nella gestione degli acquisti da parte della PA, segnala il GAG 2011, risulta essere nel 2010 relativamente più sviluppato che nei principali paesi partner.

Size of general government procurement as a percentage of GDP (2006 and 2008)



Fonte: GAG 2011 sulla base di 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.

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.

Excludes public procurement spending of state-owned utilities.

5. Considerazioni conclusive

Questo capitolo del secondo Rapporto CNEL sui livelli e la qualità dei servizi pubblici rappresenta un primo tentativo di osservare la dimensione, l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica tramite il confronto di dati standardizzati a livello internazionale.

La crescita dell'universo delle statistiche internazionalmente confrontabili sul piano dell'agire della pubblica amministrazione è un fatto relativamente recente e, ovviamente, molto positivo sia per fini analitici che di ausilio alle scelte pubbliche. Ribadito il fatto che i confronti tra paesi diversi devono scontare il permanere di priorità di *policy* definite (o comunque riscontrabili) a livello nazionale, va ancora sottolineato come più di un settore dell'intervento pubblico sia trattato dai dati internazionali in misura limitata (si pensi ai servizi di trasporto pubblico) e come, più in generale, i dati relativi ai risultati di *prodotto* delle Pubbliche Amministrazioni spesso non consentano un confronto adeguato proprio sulla capacità delle diverse amministrazioni nazionali di generare adeguati livelli di *output*.

Nelle pagine precedenti si è più volte espressa molta cautela rispetto alle interpretazioni che possono scaturire dai dati e dai confronti di carattere spaziale. Va ancora sottolineato, soprattutto con specifico riferimento agli indicatori di impatto e di contesto, che il legame tra decisioni pubbliche e associati risvolti finanziari, da un lato, e conseguenze delle politiche pubbliche, dall'altro, non può essere semplicemente affidato a affrettate correlazioni o nessi causali. Solo rigorose e regolari pratiche di valutazione delle *policies*, concentrate su scelte ben circoscritte sul piano settoriale, possono aiutare a capire i legami tra decisioni e spese pubbliche e l'insieme delle possibili conseguenze osservabili.

L'analisi descrittiva, svolta a un elevato livello di dettaglio, presentata in questo capitolo consente comunque qualche prima osservazione. La prima è che, nonostante una diffusa percezione negativa, i costi complessivi, gli *output* e gli *outcomes* dell'agire pubblico sono mediamente coerenti con quanto si può riscontrare nei maggiori paesi OCSE e dell'UE. Questa osservazione è senz'altro giustificata per la sanità, la sicurezza, la protezione dell'ambiente, la sollecitazione pubblica verso le energie rinnovabili, mentre maggiori criticità appaiono nel settore dell'istruzione e in diverse componenti del sistema di protezione sociale, due ambiti dove la dinamica delle spese è stata per anni negativa (istruzione) o, addirittura, quasi assente (aiuti/assistenzaalle famiglie con figli piccoli, agli anziani, alle fasce di povertà,…).

Anche le spese di funzionamento della PA italiana sono nell'insieme in linea con quelle mediamente riscontrabili a livello internazionale. Si è anche visto come su alcuni aspetti (numerosità degli occupati pubblici) i trend degli ultimi anni e, verosimilmente, degli anni a venire, suggeriscano un ridimensionamento relativo del

capitale umano della nostra Pubblica Amministrazione rispetto a quello dei maggiori paesi OCSE. Inoltre, è stato sottolineato come le tendenze di breve periodo della spesa pubblica (con il contributo del taglio e/o rallentamento delle spese al raggiungimento di maggiori equilibri di bilancio) e quelle di medio-lungo periodo (l'intera, ampia area delle *ageing-related expenditures*) evidenzino una posizione relativa italiana di sostenibilità finanziaria di gran lunga migliore di quella di altri paesi europei e OCSE. Vi sono cioè le premesse affinché il lavoro di riequilibrio dei conti pubblici possa progressivamente tradursi in una migliore percezione da parte sia dei mercati finanziari nazionali e internazionali sia delle organizzazioni sovranazionali, consentendo di contenere gradualmente gli esborsi sul bilancio pubblico per interessi passivi che, in considerazione del debito accumulato in passato, costituiscono l'anomalia più macroscopica delle nostre spese pubbliche.

I ritrovati equilibri delle finanze pubbliche italiane, rendendo meno vincolate e affannate le scelte del *policy maker*, potrebbero anche consentire di riflettere in maniera più circostanziata di *spending review* nel senso assunto dall'espressione con l'esperienza britannica del 1997-1998: analizzare il bilancio e le spese pubbliche nell'ottica di una ridefinizione degli obiettivi del bilancio stesso. Nel caso italiano, nell'orientamento delle spese verso il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 e, soprattutto, verso il ritorno su un sentiero di crescita più elevato del nostro PIL potenziale.

Da questo punto di vista, sottolineati i miglioramenti emersi di recente nel Doing Business 2013, l'aspetto di maggiore criticità del confronto internazionale riguarda l'inefficienza di alcune delle regole che definiscono il rapporto tra Stato e attività e investimenti delle aziende private. In questo caso, il valore aggiunto dell'analisi di raffronto a livello internazionale è anche quello di definire con precisione le aree di criticità sulle quali l'intervento del decisore pubblico può indirizzarsi con maggiore efficacia.

2. Politiche pubbliche di settore: indicatori di performance

2.1. Welfare

1. Aggiornamenti e prospettive sul Welfare

La seconda edizione del Rapporto CNEL sulla valutazione dell'impatto sociale e le performance della azione amministrativa assume quale punto di partenza dell'analisi, come peraltro si era già fatto in occasione della prima, il concetto multiforme e pluridimensionale di qualità, che comprende aspetti strutturali, procedurali e soggettivi. Tanto che gli indicatori utilizzati si riferiscono a tre diverse linee di approccio:

- dal punto di vista strategico-politico, indicatori di realizzazione degli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione e ai principi di universalismo, appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, 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, indicatori che permettono un confronto tra Italia ed altri paesi e tra diverse regioni italiane.

Ad un anno di distanza dal primo rapporto, va innanzitutto detto che le condizioni di contesto degli ultimi mesi rafforzano l'importanza e la strategicità del lavoro di raccolta ed analisi di elementi utili a una simile valutazione, avviato in ambito CNEL.

Sono cresciute di peso e valore, infatti, nel panorama internazionale e nazionale, le indicazioni che rimandano alla necessità di sostituire, nella valutazione dei servizi, i risultati finali dell'azione amministrativa alla correttezza formale ed al rispetto delle regole, in coerenza con il principio del value for money. Soprattutto si è creata una larga convergenza su di una interpretazione del valore da misurare in termini di impatto sociale complessivo, e dunque di benessere per i destinatari, ad esempio nell'ambito dell'Accountability Office degli Stati Uniti o del Fiscal Office della Gran Bretagna.

Infine va ricordato in premessa che il presente rapporto si colloca temporalmente nel pieno della azione di contenimento per il risanamento dei conti pubblici italiani, dove le più recenti informazioni sull'impatto della Spending review e del Ddl di stabilità parlano per la sanità, ad esempio, di 34 miliardi di riduzione tra 2010 e 2015 delle risorse a disposizione del settore, rispetto alle previsioni delle Regioni, e dove il Fondo sociale è stato azzerato, e poi ripristinato con la modesta cifra di 200 milioni di euro, assolutamente inadeguati allo scopo.

Per quanto riguarda i risultati del lavoro di analisi ed i contenuti del Rapporto, la prima considerazione attiene alla mancata definizione, se non per una parte limitata dei servizi sanitari, dei Livelli essenziali delle prestazioni alle quali i cittadini hanno diritto. In modo particolare per quanto riguarda i non autosufficienti, ma anche ed in maniera molto particolare ed articolata per la assistenza sociale, non esistono

indicazioni formalmente definite che costituiscano la base di riferimento per i cittadini bisognosi rispetto alle prestazioni loro dovute.

Ne consegue che, a fronte di una quota di famiglie del 10,3% con almeno una persona con disabilità, secondo la rilevazione Istat del 2005, quasi l'80% delle medesime famiglie non risulta assistita da servizi pubblici a domicilio. La rilevanza del fenomeno "badanti" in Italia, ed il suo intreccio con quello della immigrazione, costituisce una vera anomalia in Europa, e reclama la messa a punto di politiche e risorse adeguate per la assistenza domiciliare ai disabili e non autosufficienti, per la formazione degli assistenti, per la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e della permanenza sul nostro territorio, nonché per l'aiuto alle famiglie toccate dal problema. Accanto a ciò emerge dalla analisi la necessità di un nuovo equilibrio tra la spesa sanitaria e spesa socio-assistenziale, anche superando talune separazioni tra i due filoni che non hanno motivo di essere, e recuperando le previsioni della Legge 328 del 2000. In particolare lo spostamento di risorse dalla spesa ospedaliera a quella socio-assistenziale potrebbe dare luogo ad un miglior rapporto costi/benefici ed a miglioramenti nell'assetto delle prestazioni, che dovrebbero raggiungere un livello di appropriatezza più elevato.

Per quanto riguarda l'area dei trasferimenti di tipo assistenziale e previdenziale, la misurazione della qualità e dei volumi di servizi erogati dai sistemi di protezione sociale, contenuta nel Rapporto, riveste una particolare importanza nel momento attuale di difficoltà economica e di necessità di sostegno alla crescente disoccupazione, alla stazionarietà se non alla diminuzione dei salari e all'aumento del costo della vita.

La spesa per la protezione sociale nell'Unione Europea (malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia, maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale) vede l'Italia, con 7.529 euro annui pro capite, collocarsi all'undicesimo posto tra i 27 paesi europei, al di sopra della media Ue27, pari a 6.935 euro (anno 2009, dati più recenti disponibili). Se rapportata al PIL, la spesa dedicata alla protezione sociale pone l'Italia in una posizione più elevata, al nono posto, con un valore pari al 29,8 % del PIL, di poco superiore alla media Ue27 (29,5 %), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari al 16,8 % rilevato per la Lettonia, a un massimo del 33,4 % relativo alla Danimarca.

La distribuzione per funzioni vede oltre la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (50,8%), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (25,7%), "superstiti" (9,3%), "invalidità" (6,1%), "famiglia" (4,9%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,2%). Trend di crescita nel 2011 rispetto al 2010 si osservano anche per gli indicatori sintetici di risultato (+8,53% la qualità, +5,41% l'efficienza), continuando la positiva tendenza del biennio precedente.

L'indice di beneficio (rapporto tra importo medio della pensione e PIL pro-capite) è pari a 48,8% nel 2011 e la frazione di pensionati con reddito pensionistico minore di 500 euro rispetto al totale dei pensionati, è pari al 17% nel 2011.

La relazione con l'utenza Inps è stata caratterizzata da risultati ampiamente positivi riguardo al gradimento del servizio di sportello, con un miglioramento dell'indice complessivo, rispetto al 2010, del 6,2% e del servizio del Call Center, con un aumento del 5,4%

Per quanto riguarda la sanità, molte ricerche qualitative, citate nel Rapporto 2012, evidenziano i problemi indotti dalla revisione dei costi proprio nell'ambito dell'impatto sociale e delle performance. Ad esempio: il rallentamento della spesa pubblica e la crescita di quella privata "di tasca propria" da parte dei cittadini; il persistere di una situazione altamente critica, già segnalata lo scorso anno, nelle regioni sottoposte al *Piano di rientro*, in termini di riduzione dei servizi e di allungamento dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni; il tendenziale calo dei valori della qualità percepita da parte degli utenti, soprattutto nelle regioni meridionali ed in quelle sottoposte al *Piano di rientro*; lo sviluppo di un comparto di offerta sanitaria low cost, cui fanno ricorso molti cittadini messi nelle condizioni di non poter usufruire dei servizi pubblici.

Uno studio del maggio 2012, mostra la crescita del ricorso a strutture private per la effettuazione di accertamenti diagnostici complessi, dal 5,6% del totale del 2005 al 18% del 2011.

Un ulteriore studio del giugno 2012 registra l'esclusione di una quota non indifferente di cittadini da prestazioni importanti che dovrebbero essere garantite dal sistema sanitario pubblico, con oltre 9 milioni di persone che dichiarano di non avere potuto accedere ad una o più prestazioni sanitarie nell'anno 2011 per "ragioni economiche ed organizzative" (importo del ticket, tempi di attesa, distanza dal luogo di effettuazione).

Per quanto riguarda la cosiddetta "sanità low cost", recenti analisi hanno messo a fuoco un fenomeno relativamente nuovo, consistente nella ricerca di opportunità di accesso a prestazioni di qualità accettabile, in tempi ragionevoli, ma a prezzo più basso, a seguito dell'aumento dei ticket e del caro-prezzo delle prestazioni private. Stime Assolowcost indicano in oltre 10 miliardi di euro annui il valore della sanità low cost in Italia, con una dinamica di crescita estremamente intensa, dell'ordine del 25% annuo. Una ricerca della Scuola di Formazione continua del Campus Biomedico di Roma ha rilevato risparmi non inferiori al 30%, e fino al 60%, ed in caso del tramite del web fino all'80%, rispetto ai prezzi di mercato.

Epicentro del low cost è il settore odontoiatrico, nel quale la spesa è tradizionalmente a carico dei privati, e dove si tende ora a coprire l'intera filiera, dalla prevenzione ai più sofisticati interventi di implantologia. Anche in questo caso il filone maggiormente in crescita e più attrattivo commercialmente è quello delle offerte promozionali su siti web, capace di offrire prestazioni con tagli dei prezzi tra il 70 e l'85% rispetto a quelli di mercato.

Numerosi sono in sostanza gli elementi che inducono negli ultimi mesi a preoccupazione rispetto alla tenuta del valore e della qualità del Servizio sanitario italiano per quanto riguarda il suo impatto sociale, un sistema giudicato già nel Rapporto dello scorso anno, ed anche in altre sedi ed occasioni, di buon livello,

soprattutto per ciò che attiene ai presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica), la maggior parte degli ospedali e le aree settentrionali del paese. Meno lusinghiero continua a risultare il livello dei nuovi servizi territoriali (distretto, Adi, cure palliative, in generale servizi per le cronicità e la continuità assistenziale). Criticità si segnalano in diversi comparti territoriali del sud del paese e nella capitale, nonché nella già citata area della non autosufficienza, e rispetto ai temi dell'equità (liste di attesa, informazione, disparità tra regioni per prestazioni e dotazioni infrastrutturali), degli sprechi (duplicazioni, sottoutilizzazione delle strutture, iperprescrizione, ricoveri impropri, ecc.) e della umanizzazione (centralità del paziente e delle famiglie, comunicazione empatica, tempi e modi delle cure, ecc.).

Particolarmente critica è la situazione delle distanze in termini di performance ed impatto tra regioni e comparti territoriali, che tendono ad aumentare per molti degli indicatori analizzati.

Elementi positivi, che si affiancano alle diverse criticità citate, sono quello dato dal miglioramento dello stato di salute della popolazione italiana, misurato attraverso la speranza di vita alla nascita, in crescita, e quello dato dal tasso di mortalità infantile, in diminuzione. I dati in nostro possesso e qui analizzati non ci permettono ad oggi di misurare i determinanti di tali miglioramenti, e soprattutto di capire in quale quota pesino sullo stato di salute i fattori relativi all'assetto dei servizi rispetto a quelli relativi agli stili di vita ed alla prevenzione.

Va infine sottolineato come gli elementi citati nel capitolo sugli outcome sanitari in termini di mortalità evitabile e di ricoveri impropri prefigurano ampi spazi di intervento per la riduzione degli sprechi ed il miglioramento delle performance, al di là dei tagli lineari cui si fa invece comunemente ricorso.

Per quanto riguarda i servizi assistenziali, la questione principale è quella della consistenza della dotazione finanziaria di riferimento: diverse evidenze, infatti, mostrano il progressivo ed inesorabile downsizing dell'intervento pubblico negli ultimi anni, mentre la spesa per interventi sociali degli enti locali nel 2009 aveva fatto in realtà registrare un incremento di circa 5 punti percentuali del volume di risorse rispetto all'anno precedente. La dotazione complessiva al 2009 si attesta appena sotto i 7 miliardi di euro, con una più bassa concentrazione nelle regioni del Mezzogiorno (Sud e Isole rappresentano il 20,6% del totale, laddove verosimilmente in queste aree si concentrano quote molto più alte di fenomeni di disagio). Inoltre - come già lo scorso anno – si mostrano elevati i divari territoriali in termini di spesa pro-capite: poco più di 50 euro destinati ad ogni cittadino del Sud rappresentano meno di un terzo del valore medio che le Regioni del Nord-Est riescono a garantire ai propri residenti. La media nazionale assomma ad euro 115,9 pro-capite.

Resta relativamente stabile la scelta di privilegiare famiglia e minori come destinatari elettivi delle risorse. A livello nazionale viene allocato in favore di questo target poco meno del 40% del totale della spesa. Dai dati 2009 emerge inoltre che vi è una relativa diversificazione negli orientamenti in materia delle amministrazioni territoriali, considerato che l'Umbria dedica a questi beneficiari il 54,6% delle proprie

risorse, mentre dall'altro lato della scala si attestano sul 23,9% le amministrazioni territoriali del Trentino Alto Adige e della Sardegna.

Rispetto alla articolazione della spesa, Istat segnala come più di 6 euro su 10 nella dotazioni degli enti locali vengano impegnati per trasferimenti monetari o per il sostegno a strutture, mentre l'allocazione per servizi è minoritaria. Se poi si guarda la distribuzione con riferimento specifico a famiglia e minori si coglie un quadro ancora più marcato nel senso sopra descritto: solo il 17,2% del plafond viene riservato al finanziamento di interventi diretti (mentre una quota preponderante viene assorbita dal sostegno a strutture).

L'aggiornamento degli indicatori che riguardano i livelli di diffusione e le caratteristiche dei servizi per l'infanzia manifesta una situazione ancora frammentaria. Dalle più recenti informazioni disponibili – che qui si riferiscono all'anno 2010 - si mette in luce una situazione domestica che, seppure in movimento rispetto all'anno precedente, rivela ancora forti disomogeneità per copertura territoriale e presa in carico, con un differenziale che penalizza le aree del Sud, dato problematico in un contesto nazionale in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando.

Le amministrazioni regionali hanno a tale proposito, in sede di coordinamento degli Assessorati alle politiche sociali, richiamato l'attenzione sulla necessità di rinforzare l'attuale assetto dell'offerta di welfare e di definire una più puntuale regolazione dei diritti civili e sociali, ed anche condiviso con le Autonomie un percorso finalizzato ad interpretare quanto indicato nei decreti legislativi sul Federalismo municipale e regionale (n. 216/2010 e 68/2011) ed a redigere un documento sugli obiettivi di servizio delle politiche sociali che, a partire dalla delega assistenziale, fungesse da supporto all'apertura di un confronto e concertazione tra Regioni, Autonomie e Governo, Parti Sociali e Terzo Settore. Nella proposta, elaborata dalle Regioni a fine 2011, si propongono valori target, ovvero parametri di personale o indicatori di copertura che consentano il raggiungimento degli obiettivi di servizio, e la necessaria gradualità attuativa.

L'auspicio è che detto improrogabile lavoro sul versante del confronto tra rappresentanze istituzionali dei diversi livelli di governo muova verso una responsiveness dei servizi, e - come raccomandano tutte le più avvertite fonti internazionali in materia - sappia recuperare una qualche modalità di coinvolgimento delle organizzazioni degli utenti (che sono troppo spesso soggetti non abilitati ad esprimere una rappresentanza organizzata dei propri fabbisogni).

2.1.1. Sanità

1. Premessa

Obiettivo del primo documento CNEL sulla qualità e l'impatto sociale dei servizi sanitari in Italia, redatto nel 2011, era la messa a fuoco 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.

La seconda edizione del documento, come la prima, assume quale punto di partenza dell'analisi il concetto multiforme e pluridimensionale di qualità, che comprende aspetti strutturali, procedurali e soggettivi. Tanto che gli indicatori utilizzati si riferiscono a tre diverse linee di approccio:

- dal punto di vista strategico-politico, si tratta di indicatori di valutazione rispetto alla realizzazione degli obiettivi di prevenzione, cura e riabilitazione ed ai principi di universalismo, appropriatezza ed equità;
- dal punto di vista socio-economico, sono stati utilizzati 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 diverse regioni italiane.

Ad un anno di distanza dal primo rapporto, va innanzitutto detto che le condizioni di contesto degli ultimi mesi rafforzano l'importanza e la strategicità del lavoro di raccolta ed analisi di elementi utili ad una simile valutazione, avviato in ambito CNEL.

Sono cresciute di peso e valore, infatti, nel panorama internazionale le indicazioni che rimandano alla necessità di sostituire, nella valutazione dei servizi anche sanitari, i risultati finali dell'azione amministrativa alla correttezza formale ed al rispetto delle regole, in coerenza con il principio del *value for money*, come evidenziato ad esempio in *Redefining Health Care, Creating a Value-based Competition on Results* di Michael Porter ed Elisabeth Olmsted Teisberg.[31] Soprattutto si è creata una larga convergenza su di una interpretazione del valore da misurare in sanità in termini di impatto sociale complessivo, e dunque di salute e benessere per i destinatari. Come i due autori citati hanno sostenuto sin dai primi anni 90 il valore in sanità è dato innanzitutto dal guadagno in termini di salute, e su questo assunto, e non su altri, debbono quindi basarsi prioritariamente un sistema di valutazione ed una strategia politica di settore economicamente sostenibile.

In secondo luogo va ricordato che anche in Italia si sono fatti passi avanti in questa direzione proprio negli ultimi mesi. Così l'Agenas (Agenzia nazionale dei servizi sanitari regionali) ha intensificato nel periodo più recente i suoi sforzi nella direzione della costruzione di una sistema organico di valutazione delle prestazioni

[31] M.Porter, E. Olmsted Teisberg, Redefining Health Care, Creating Value-based Competition on results, Harvard Business School Press, Boston 2006.

ospedaliere in termini di esiti a distanza (*outcome*), cui sta affiancando un programma volto a verificare il rispetto livelli di assistenza, dei diritti dei malati, del buon uso delle risorse e del coinvolgimento dei cittadini e degli operatori, sulla base dei criteri di efficacia, efficienza, equità ed *empowerement*[32], con un approccio dunque molto consono con quello adottato dal lavoro del CNEL.

I due elementi citati confermano l'interesse e la positività di un approccio quale quello tentato dal CNEL, volto cioè a realizzare una verifica annuale della qualità e dell'impatto dei servizi pubblici basata su dati oggettivi e soggettivi, ivi compreso il punto di vista delle parti sociali a completamento del quadro di riferimento consueto. E ciò anche tenendo conto delle più avanzate esperienze internazionali in merito, quale quella dell'*Accountability Office* degli Stati Uniti o quella de *Fiscal Office* della Gran Bretagna.

Infine va ricordato che il presente rapporto si colloca temporalmente nel pieno della azione di contenimento per il risanamento dei conti pubblici, applicata anche alla sanità, dove le più recenti informazioni sull'impatto della S*pending review* e del Ddl di stabilità parlano di 34 miliardi di riduzione tra 2010 e 2015 delle risorse a disposizione del settore, rispetto alle previsioni delle Regioni.

Molte ricerche qualitative, citate nel Rapporto 2012, hanno evidenziato degli ultimi mesi i problemi indotti dalla revisione dei costi proprio nell'ambito dell'impatto sociale e delle *performance*. Ad esempio nel marzo 2012 il Forum per la Ricerca Biomedica del Censis ha segnalato: il rallentamento della spesa pubblica e la crescita di quella privata "di tasca propria" da parte dei cittadini; il persistere di una situazione altamente critica, già segnalata lo scorso anno, nelle regioni sottoposte al *Piano di rientro* in termini di riduzione dei servizi e di allungamento dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni; il tendenziale calo dei valori della qualità percepita da parte degli utenti, soprattutto nelle regioni meridionali ed in quelle sottoposte *al Piano di rientro*; lo sviluppo di un comparto di offerta sanitaria *low cost*, cui fanno ricorso molti cittadini messi nelle condizioni di non poter usufruire dei servizi pubblici.

Uno studio del maggio 2012, condotto da Censis per Assobiomedica, ha mostrato la crescita del ricorso a strutture private per la effettuazione di accertamenti diagnostici complessi, dal 5,6% del totale del 2005 al 18% del 2011.

Un ulteriore studio del giugno 2012, realizzato per Previmedical, ha a sua volta registrato l'esclusione di una quota non indifferente di cittadini da prestazioni importanti che dovrebbero essere garantite dal sistema sanitario pubblico, con oltre 9 milioni di persone che dichiarano di non avere avuto potuto accedere ad una o più prestazioni sanitarie nell'anno 2011 per "ragioni economiche ed organizzative" (importo del ticket, tempi di attesa, distanza dal luogo di effettuazione).

Per quanto riguarda la cosiddetta "sanità *low cost"*, recenti analisi hanno messo a fuoco un fenomeno relativamente nuovo, consistente nella ricerca di opportunità di accesso a prestazioni di qualità accettabile, in tempi ragionevoli, ma a prezzo più

[32] Agenas, Monitor, elementi di analisi e osservazione del sistema salute, n. 30, anno XI, 2012

basso, a seguito dell'aumento dei ticket e del caro-prezzo delle prestazioni private. Stime Assolowcost indicano in oltre 10 miliardi di euro annui il valore della sanità *low cost* in Italia, con una dinamica di crescita estremamente intensa, dell'ordine del 25% annuo. Una ricerca della Scuola di Formazione continua del Campus Biomedico di Roma ha rilevato risparmi non inferiori al 30%, e fino al 60%, ed in caso del tramite del *web* fino all'80%, rispetto ai prezzi di mercato.

Epicentro del *low cost* è il settore odontoiatrico, nel quale la spesa è tradizionalmente a carico dei privati, e dove si tende ora a coprire l'intera filiera, dalla prevenzione ai più sofisticati interventi di implantologia. Anche in questo caso il filone maggiormente in crescita e più attrattivo commercialmente è quello delle offerte promozionali su siti *web*, capace di offrire prestazioni con tagli dei prezzi tra il 70 e l'85% rispetto a quelli di mercato.

Numerosi sono in sostanza gli elementi che inducono negli ultimi mesi a preoccupazione rispetto alla tenuta del valore e della qualità del Servizio sanitario italiano per quanto riguarda il suo impatto sociale, un sistema giudicato già nel Rapporto dello scorso anno, ed anche in altre sedi ed occasioni, di buon livello, soprattutto per ciò che attiene ai presidi territoriali tradizionali (medicina di base, farmacie, ambulatori di medicina specialistica e diagnostica), la maggior parte degli ospedali e le aree settentrionali del paese. Meno lusinghiero risulta il livello dei nuovi servizi territoriali (distretto, Adi, cure palliative, in generale servizi per le cronicità e la continuità assistenziale). Criticità si segnalano in diversi comparti territoriali del sud del paese e nella capitale, nonché nell'area della non autosufficienza, e rispetto ai temi dell'equità (liste di attesa, informazione, disparità tra regioni per prestazioni e dotazioni infrastrutturali), degli sprechi (duplicazioni, sottoutilizzazione delle strutture, iperprescrizione, ricoveri impropri, ecc.) e della umanizzazione (centralità del paziente e delle famiglie, comunicazione empatica, tempi e modi delle cure, ecc.).

L'analisi dei dati 2012 conferma le preoccupazioni citate, sia per quanto riguarda i problemi rilevati lo scorso anno, che continuano in larga misura a sussistere, sia per ciò che attiene alle nuove criticità derivanti dagli effetti degli interventi di contenimento, spesso indiscriminato, della spesa, in termini di razionamento degli accessi, compartecipazione degli utenti alla spesa, qualità percepita in calo.

Particolarmente critica è la situazione delle distanze in termini di *performance* ed impatto tra regioni e comparti territoriali, che tendono ad aumentare per molti degli indicatori analizzati.

Elementi positivi, che si affiancano alle diverse criticità citate, sono quello dato dal miglioramento dello stato di salute della popolazione italiana, misurato attraverso la speranza di vita alla nascita, in crescita, e quello dato dal tasso di mortalità infantile, in diminuzione. I dati in nostro possesso e qui analizzati non ci permettono ad oggi di misurare i determinanti di tali miglioramenti, e soprattutto di capire in quale quota pesino sullo stato di salute i fattori relativi all'assetto dei servizi rispetto a quelli relativi agli stili di vita ed alla prevenzione.

Va infine sottolineato come gli elementi citati nel capitolo sugli *outcome* in termini di mortalità evitabile e di ricoveri impropri prefigurano ampi spazi di intervento per

la riduzione degli sprechi ed il miglioramento delle *performance,* al di là dei tagli lineari cui si fa invece comunemente ricorso.

2. La qualità della sanità italiana nel confronto internazionale.

Permane anche questo anno il posizionamento positivo dell'Italia, sia dal punto di vista della salute dei cittadini che da quello della utilizzazione delle risorse e della organizzazione dei servizi, nel panorama dei paesi industrializzati.

Per quanto riguarda la speranza di vita alla nascita, l'Italia mantiene una buona posizione (82 anni nel 2010), sopravanzata solo da Giappone e Svizzera, come nel 2005, ma anche dalla Spagna (con il valore di 82,2) (tabella 1).

La spesa sanitaria pro-capite, a parità di potere d'acquisto, è anche per questo anno vicina alla media europea, ma al di sotto di quella della maggior parte dei più avanzati paesi dell'area industrializzata (tabella 2). Si segnala peraltro per la prima volta dopo moltissimi anni, sulla base dei dati Ocse 2012, un calo da 3.137 euro pro-capite nel 2009 a 2.964 nel 2010, effetto acclarato a livello ufficiale della spinta al contenimento avviata nel settore sanitario attraverso lo strumento dei Piani di rientro, ben prima che si desse avvio alla cosiddetta *spending review*.

La spesa privata sostenuta dalle famiglie e dai cittadini di tasca propria (*out of pocket),* si mantiene secondo i dati Ocse tra 2009 e 2010 stabile rispetto a quella complessiva (17,8% sul totale della spesa per la salute), ma superiore a quella dei principali paesi del nucleo storico dell'Europa (tabella 3).

Dati Istat indicano che in valori assoluti tale spesa è stata pari ad oltre 30,6 miliardi di euro nel 2010, con un aumento pari al 25,5% nel decennio 2000-2010. Nel periodo 2007-2010, periodo di crisi conclamata, l'incremento è stato pari all'8,1%, mentre il totale della spesa per consumi degli italiani è aumentata solo del +2,6% (tabella 4).

Buono rimane per ora nel confronto internazionale, sempre secondo i dati Ocse 2010, il rapporto "spesa pubblica – stato di salute della popolazione" (grafico 1), nonostante la contrazione della spesa.

Tabella 1. Speranza di vita alla nascita, confronti internazionali, 2000-2010 (val. in anni)

	2000	2005	2009 (1)	2010 (2)
Australia	79,3	80,9	81,6	81,8
Austria	78,2	79,4	80,4	80,7
Belgium	77,8	79,0	80,0	80,3
Canada	79,0	80,1	80,8	80,8
Chile	76,8	77,9	78,8	79,0
Czech Republic	75,1	76,0	77,3	77,7
Denmark	76,8	78,2	79,0	79,3
Estonia	70,6	72,7	75,0	75,6
Finland	77,7	79,1	80,0	80,2
France	79,0	80,3	81,1	81,3
Germany	78,2	79,4	80,3	80,5
Greece	78,0	79,2	80,3	80,6
Hungary	71,7	72,8	74,0	74,3
Iceland	80,1	81,2	81,5	81,5
Ireland	76,6	79,4	80,0	81,0
Israel	78,8	80,2	81,5	81,7
Italy	79,8	80,8	82,0	82,0
Japan	81,2	82,0	83,0	83,0
Korea	76,0	78,5	80,4	80,7
Luxembourg	78,0	79,5	80,7	80,7
Mexico	73,9	74,6	75,3	75,5
Netherlands	78,0	79,4	80,6	80,8
New Zealand	78,3	79,8	80,8	81,0
Norway	78,8	80,3	81,0	81,2
Poland	73,8	75,1	75,8	76,3
Portugal	76,7	78,1	79,5	79,8
Slovak Republic	73,3	74,0	75,0	75,2
Slovenia	75,5	77,7	79,0	79,5
Spain	79,4	80,3	81,8	82,2
Sweden	79,7	80,6	81,4	81,5
Switzerland	79,9	81,3	82,3	82,6
Turkey	71,0	73,0	73,8	74,3
United Kingdom	77,9	79,2	80,4	80,6
United States	76,7	77,4	78,5	78,7

(1) Il dato piu recente disponibile del Canada è al 2008.
(2) Il dato piu recente disponibile del Canada è al 2008, il dato dell'Italia è al 2009.
Fonte: OECD Health Data 2011

Tabella 2. La spesa totale (pubblica e privata) per la salute pro-capite, confronti internazionali, anni 2000-2005-2009-2010 (val. pro capite, US$ a parità del potere d'acquisto)

	2000	2005	2009 (1)	2010 (2)
Australia	2.267	2.980	3.670	3.670
Austria	2.898	3.503	4.346	4.395
Belgium	2.246	3.247	3.911	3.969
Canada	2.519	3.448	4.317	4.445
Chile	616	843	1.210	1.202
Czech Republic	982	1.474	2.048	1.884
Denmark	2.507	3.243	4.385	4.464
Estonia	523	831	1.385	1.294
Finland	1.853	2.589	3.271	3.251
France	2.545	3.294	3.930	3.974
Germany	2.678	3.362	4.225	4.338
Greece	1.451	2.352	3.106	2.914
Hungary	853	1.434	1.559	1.601
Iceland	2.741	3.304	3.539	3.309
Ireland	1.762	2.956	3.944	3.718
Israel	1.766	1.829	2.165	2.165
Italy	2.064	2.516	3.005	2.964
Japan	1.974	2.491	3.035	3.035
Korea	771	1.291	1.864	2.035
Luxembourg	3.269	4.152	4.786	4.786
Mexico	508	731	923	916
Netherlands	2.340	3.450	4.886	5.056
New Zealand	1.607	2.124	2.923	3.022
Norway	3.043	4.301	5.348	5.388
Poland	581	857	1.365	1.389
Portugal	1.654	2.212	2.697	2.728
Slovak Republic	605	1.139	2.066	2.095
Slovenia	1.451	1.960	2.524	2.428
Spain	1.538	2.269	3.076	3.076
Sweden	2.287	2.963	3.711	3.758
Switzerland	3.222	4.015	5.135	5.270
Turkey	433	591	913	913
United Kingdom	1.834	2.700	3.379	3.433
United States	4.791	6.728	7.990	8.233

(1) Il dato piu recente disponibile per la Turchia è il 2008.
(2) Il dato piu recente disponibile per l'Australia, Israele, il Giappone, Lussemburgo, e la Spagna è al 2009; il dato relativo alla Turchia è del 2008.
Fonte: OECD Health Data 2012

Tabella 3. Spesa per la salute out of pocket[33] - Confronti internazionali, anni 2008-2009-2010 (val. % sul totale della spesa privata e pubblica per la salute)

	2008	2009	2010
Australia	18,1	18,6	-
Austria	-	-	-
Belgium	20,3	18,9	19,4
Canada	14,6	14,2	14,2
Chile	36,5	33,8	33,3
Czech Republic	15,7	14,4	14,9
Denmark	13,6	13,2	13,2
Estonia	19,7	20,3	18,6
Finland	19,1	18,5	19,2
France	7,6	7,4	7,3
Germany	13,3	13,0	13,2
Greece	37,9	36,2	38,4
Hungary	25,7	25,3	26,2
Iceland	16,0	16,6	18,2
Ireland	15,7	15,6	17,4
Israel	28,3	27,1	-
Italy	18,5	17,9	17,8
Japan	15,8	16,0	-
Korea	34,2	32,4	32,1
Luxembourg	12,4	11,6	-
Mexico	49,3	47,8	49
Netherlands	-	-	-
New Zealand	11,2	10,6	10,5
Norway	-	-	-
Poland	22,8	22,7	22,1
Portugal	26,9	25,9	26
Slovak Republic	25,2	25,6	25,9
Slovenia	12,1	12,4	12,9
Spain	20,6	20,1	-
Sweden	16,4	16,4	16,8
Switzerland	24,8	24,7	25,1
Turkey	-	-	-
United Kingdom	9,2	9,1	8,9
United States	12,5	12,0	11,8

Fonte: OECD Health Data 2012

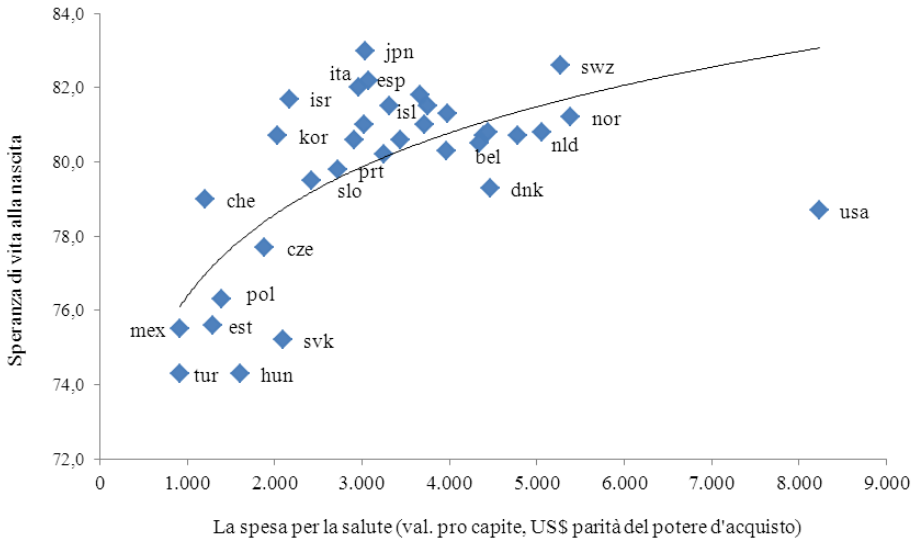
[33] L'OECD definisce la spesa ***out of pocket*** come somma della spesa *over-the-counter* (ad esempio spesa per acquistare farmaci) e il *cost-sharing* (ad esempio il *ticket*)

Tabella 4. Spesa sanitaria privata[34] – Anni 2000-2007-2010 (v.a. in milione di € a prezzi correnti, var. % nominale)

	Valori a prezzi correnti			Var. % nominale 2000-2010	Var. % nominale 2007-2010
	2000	2007	2010		
Prodotti medicinali, articoli sanitari e materiale terapeutico	11.714	13.411	14.185	+21,1	+5,8
Servizi ambulatoriali	8.467	10.277	11.418	+34,8	+11,1
Servizi ospedalieri	4.192	4.615	4.988	+19,0	+8,1
Totale sanità	24.373	28.303	30.591	+25,5	+8,1
Spesa totale per consumi	727.205	917.575	941.510	+29,5	+2,6

Fonte: elaborazione Fbm-Censis su dati Istat

Grafico 1. Relazione tra spesa della salute e speranza di vita alla nascita nei paesi Oecd – Anno 2010



Fonte: dati OECD 2012

[34] La spesa sanitaria privata si riferisce a tutte le spese effettivamente affrontate dalle famiglie (include, quindi, anche la spesa relativa ai ticket sia sui servizi che sui prodotti sanitari)

3. La qualità della sanità italiana a livello regionale

L'osservazione degli aggiornamenti intervenuti nei dati di livello regionale rispetto alle medie nazionali, permette di rilevare l'aumento delle eterogeneità già segnalate lo scorso anno tra regione e regione e tra comparti geografici del paese.

Per quanto riguarda lo stato di salute, la speranza di vita alla nascita, pur ulteriormente in crescita come abbiamo visto anche nel confronto internazionale, mostra un aumento degli scarti tra diversi comparti territoriali nel 2011 rispetto al 2009 (tabella 5):

- per quanto riguarda gli uomini tra 80,2 anni del Trentino Alto Adige e 77,7 della Campania;
- per le donne tra 85,4 delle Marche e 83 della Campania.

La spesa sanitaria pro-capite mostra un leggero aumento nella media al 2009 secondo l'Istat (da 1.800 euro del 2008 a 1.832 euro del 2009), ed il permanere di differenze notevoli, tra i 2.283 euro della Val d'Aosta e i 1.705 euro della Lombardia (grafico 2).

La spesa privata delle famiglie, e cioè l'insieme delle spese effettivamente affrontate dalle famiglie (inclusa la spesa relativa ai ticket sia sui servizi che sui prodotti sanitari, ed esclusi gli eventuali premi assicurativi o contributi a fondi o mutue sanitarie), che toccava secondo i dati Istat nel 2007 la quota del 22% su quella complessiva, scende nel 2009 al 20% (grafico 3), continuando a presentare le differenze già rimarcate lo scorso anno, ad esempio tra il 15,3% della Campania ed il 25,6% dell'Emilia Romagna.

Gli indicatori di *performance* elaborati dal Censis sulla base di varie fonti Istat e del Ministero della Salute per gli anni 2009-2011 (tavola 1), sia pure nella loro non completa confrontabilità con quelli dello scorso anno (2006-2010), continuano a denunciare situazioni di forte disomogeneità, soprattutto per quanto riguarda i livelli di attrazione dei pazienti da altre regioni e l'offerta per disabilità e cronicità.

In avvicinamento, oltre che in ulteriore miglioramento, i valori relativi allo stato di salute.

Tab. 5 - Speranza di vita alla nascita per sesso e regione - Anni 2001, 2009 e 2011 (a) (in anni)

Regioni / Ripartizioni geografiche	2001			2009			2011			Differenze 2001-2009		Differenze 2001-2011		Differenze 2009-2011	
	Maschi	Femmine	Differenza Femmine-Maschi	Maschi	Femmine	Differenza Femmine-Maschi	Maschi	Femmine	Differenza Femmine-Maschi	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
Piemonte (b)	76,8	82,6	5,8	78,8	84,0	5,2	79,2	84,4	5,2	2,0	1,4	2,4	1,8	0,4	0,4
Valle d'Aosta (b)	76,8	82,6	5,8	78,1	84,2	6,1	79,2	84,4	5,2	1,3	1,6	2,4	1,8	1,1	0,2
Lombardia	76,6	83,0	6,4	79,2	84,5	5,3	79,9	84,7	4,8	2,6	1,5	3,3	1,7	0,7	0,2
Liguria	76,8	82,7	5,9	79,8	85,3	5,5	79,1	84,1	5,0	3,0	2,6	2,3	1,4	-0,7	-1,2
Trentino-Alto Adige	77,2	84,2	7,0	79,5	85,0	5,5	80,2	85,7	5,5	2,3	0,8	3,0	1,5	0,7	0,7
Veneto	77,3	83,6	6,3	78,9	84,4	5,5	79,8	85,0	5,2	1,6	0,8	2,5	1,4	0,9	0,6
Friuli-Venezia Giulia	76,5	83,0	6,5	78,8	84,0	5,2	79,0	84,4	5,4	2,3	1,0	2,5	1,4	0,2	0,4
Emilia-Romagna	77,4	83,3	5,9	79,7	84,6	4,9	80,0	84,7	4,7	2,3	1,3	2,6	1,4	0,3	0,1
Toscana	77,7	83,5	5,8	79,8	84,6	4,8	80,1	85,0	4,9	2,1	1,1	2,4	1,5	0,3	0,4
Umbria	77,7	83,3	5,6	79,8	84,8	5,0	80,0	85,1	5,1	2,1	1,5	2,3	1,8	0,2	0,3
Marche	78,4	83,9	5,5	80,1	85,1	5,0	80,3	85,4	5,1	1,7	1,2	1,9	1,5	0,2	0,3
Lazio	76,8	82,5	5,7	78,9	83,9	5,0	79,1	84,5	5,4	2,1	1,4	2,3	2,0	0,2	0,6
Abruzzo (b)	77,4	83,5	6,1	78,6	83,9	5,3	79,2	84,9	5,7	1,2	0,4	1,8	1,4	0,6	1,0
Molise (b)	77,4	83,5	6,1	79,0	84,6	5,6	79,2	84,9	5,7	1,6	1,1	1,8	1,4	0,2	0,3
Campania	75,7	81,1	5,4	77,5	82,6	5,1	77,7	83,0	5,3	1,8	1,5	2,0	1,9	0,2	0,4
Puglia	77,5	82,5	5,0	79,3	84,0	4,7	79,7	84,4	4,7	1,8	1,5	2,2	1,9	0,4	0,4
Basilicata	77,0	82,5	5,5	79,1	84,5	5,4	79,4	84,6	5,2	2,1	2,0	2,4	2,1	0,3	0,1
Calabria	77,5	82,3	4,8	78,8	83,8	5,0	79,4	84,7	5,3	1,3	1,5	1,9	2,4	0,6	0,9
Sicilia	76,8	81,4	4,6	78,3	82,9	4,6	78,7	83,4	4,7	1,5	1,5	1,9	2,0	0,4	0,5
Sardegna	76,6	83,1	6,5	78,4	84,4	6,0	78,8	84,9	6,1	1,8	1,3	2,2	1,8	0,4	0,5
Nord-ovest	76,7	82,9	6,2	79,1	84,3	6,0	79,6	84,6	5,0	2,4	1,4	2,9	1,7	0,5	0,3
Nord-est	77,3	83,5	6,2	79,5	84,8	0,0	79,8	84,9	5,1	2,2	1,3	2,5	1,4	0,3	0,1
Centro	77,4	83,1	5,7	79,4	84,4	5,2	79,6	84,8	5,2	2,0	1,3	2,2	1,7	0,2	0,4
Mezzogiorno	76,8	82,0	5,2	78,4	83,4	5,3	78,8	83,9	5,1	1,6	1,4	2,0	1,9	0,4	0,5
Italia	77,0	82,8	5,8	79,0	84,1	5,0	79,4	84,5	5,1	2,0	1,3	2,4	1,7	0,4	0,4

(a) Il dato del 2011 è stimato.(b) Piemonte e Valle d'Aosta insieme per il 2001 e il 2011; Abruzzo e Molise insieme per il 2001 e il 2011. Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

Fig. 2 - Spesa sanitaria pubblica corrente per regione - Anno 2009 (europerabitante)

Regioni	2009
Piemonte	1.878
Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste	2.283
Lombardia	1.705
Trentino Alto Adige	2.049
Bolzano /Bozen	2.175
Trento	1.928
Veneto	1.706
Friuli Venezia Giulia	1.972
Liguria	2.059
Emilia Romagna	1.754
Toscana	1.863
Umbria	1.811
Marche	1.779
Lazio	2.049
Abruzzo	1.816
Molise	2.262
Campania	1.821
Puglia	1.825
Basilicata	1.936
Calabria	1.873
Sicilia	1.755
Sardegna	1.927
Italia	**1.832**

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

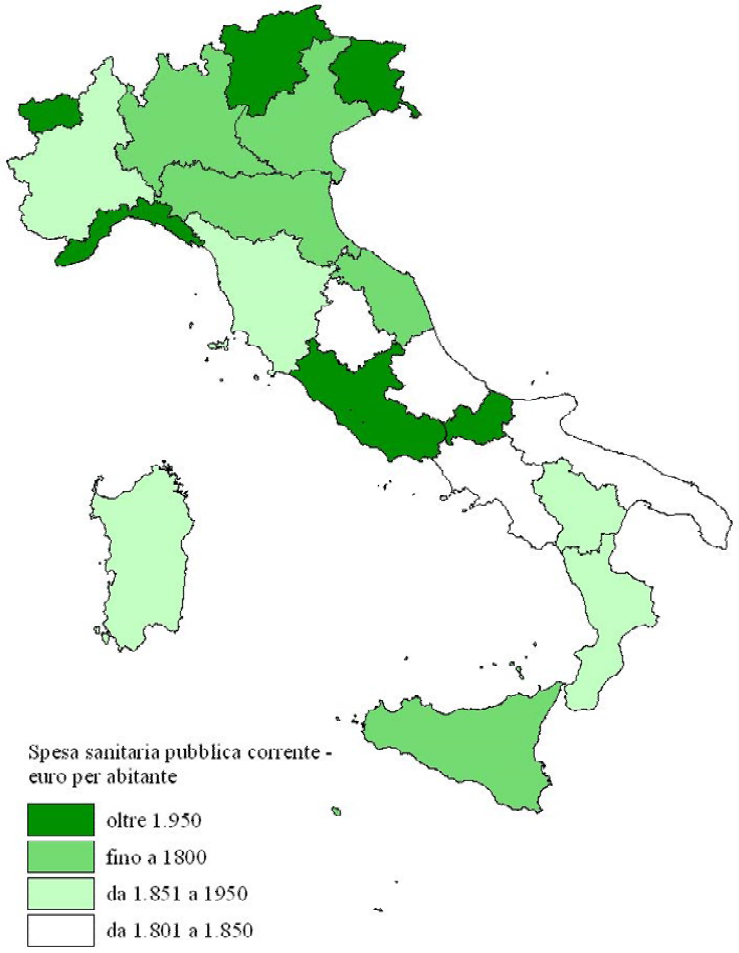
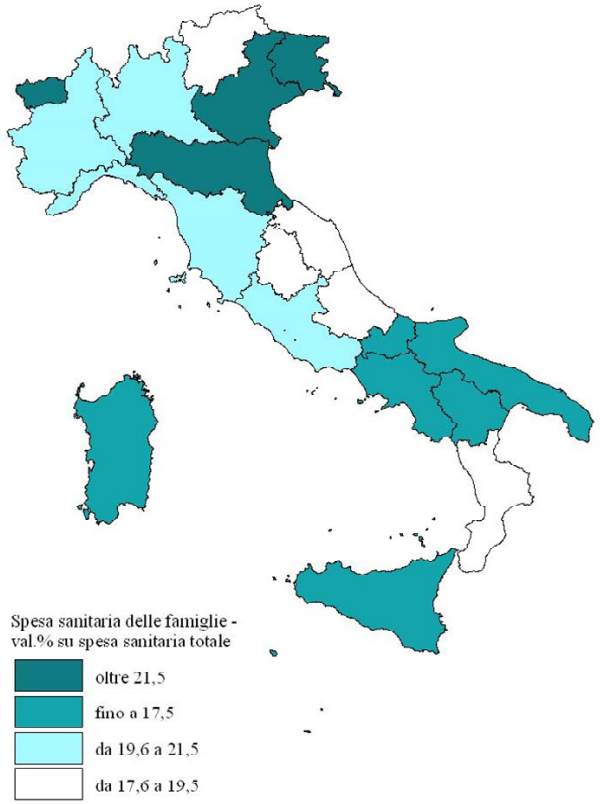


Fig. 3 - Spesa sanitaria privata delle famiglie per regione - Anno 2009 *(val.% su spesa sanitaria totale)*

Regioni	2009
Piemonte	21,2
Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste	23,3
Lombardia	21,4
Trentino Alto Adige	18,4
Bolzano /Bozen	18,9
Trento	17,9
Veneto	21,7
Friuli Venezia Giulia	27,4
Liguria	20,8
Emilia Romagna	25,6
Toscana	19,8
Umbria	18,7
Marche	18,6
Lazio	20,9
Abruzzo	18,9
Molise	16,9
Campania	15,3
Puglia	17,3
Basilicata	14,7
Calabria	17,6
Sicilia	17,1
Sardegna	15,6
Italia	**20,0**

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat



Tav. 1 - *Performance* sanitarie a livello regionale *(anni vari dal 2009 al 2011)*

	Indice di:					
	Stato di salute (1)	Assenza di cronicità (2)	Attrazione (3)	Soddisfazione dei cittadini (4)	Offerta per disabilità e cronicità (5)	Modernizzazione (6)
Piemonte	100	100	114	121	108	98
Valle d'Aosta	104	105	113	153	109	132
Lombardia	103	102	134	120	130	97
Liguria	99	98	115	107	78	118
Trentino Alto Adige	113	110	118	165	-	88
Veneto	100	101	156	134	169	111
Friuli Venezia Giulia	102	102	134	126	90	94
Emilia Romagna	99	100	109	119	127	107
Toscana	101	99	92	108	105	121
Umbria	98	98	86	125	102	127
Marche	98	100	106	99	76	103
Lazio	98	99	128	80	90	99
Abruzzo	101	101	86	79	87	133
Molise	101	99	137	100	-	176
Campania	101	100	57	62	78	67
Puglia	99	99	82	68	84	82
Basilicata	97	96	71	82	70	108
Calabria	88	91	52	66	-	99
Sicilia	101	100	67	65	75	102
Sardegna	97	98	111	83	82	115
Italia	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

(1) Dati al 2011. Persone che forniscono una valutazione buona del proprio stato di salute.
(2) Dati al 2011. Persone che non hanno malattie croniche e si dichiarano in buona salute.
(3) Dati al 2010. 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 2010. 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 2009. Indice costruito attraverso i dati sulle strutture per disabili residenziali e semiresidenziali e posti nelle strutture per disabili e la spesa assistenziale.
(6) Dati al 2009. Ecotomografi, tac e risonanze magnetiche, centri unificati prenotazione, unità mobile di rianimazione, servizio trasporto dialisi.
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Ministero della Salute

In crescita, anche se lieve, risulta la mobilità ospedaliera interregionale (dal 7,3% dei dimessi del 2009 al 7,4% del 2010) ((tabella 6), ed anche in questo caso rimangono elevati i divari tra le diverse regioni, a conferma dello squilibrio nella offerta di strutture e nella loro qualità, che sta alla base delle motivazioni degli spostamenti per prestazioni ed accertamenti.

Per quanto riguarda la soddisfazione degli utenti, in assenza di una indagine ampia come quella riportata lo scorso anno e promossa dal CCM del Ministero della Salute, è possibile fare riferimento ai dati dell'Istat (tabella 7) relativi alla soddisfazione per l'assistenza durante il ricovero nel 2010, che mostrano, rispetto al 2009, una certa stabilità, ma un peggioramento dei giudizi per quello che attiene la assistenza infermieristica ed il vitto. Anche in questo caso permangono elevate le disparità, soprattutto per le due voci indicate. Ma anche nella assistenza medica i giudizi positivi oscillano tra il 94,6% dei dimessi del centro Italia ed il 92,3% del nord-ovest.

I dati ufficiali, fin qui analizzati e relativi agli anni 2009-2010-2011, possono trovare utile integrazione nelle evidenze di alcune recenti indagini realizzate dal Censis a fine 2011 e nella prima metà dell'anno 2012, già citate nella premessa.

L'indagine condotta dal Forum per la Ricerca Biomedica del Censis nel 2011 ha permesso, ad esempio, di evidenziare gli aspetti più problematici segnalati dai cittadini delle diverse aree territoriali del paese rispetto al proprio Servizio sanitario regionale.

Come riportato nella tabella 8, le maggiori criticità riguardano:

- la lunghezza delle liste di attesa, ovunque anche se con meno evidenza nel nord-ovest;
- le code nelle strutture, soprattutto nel nord-est;
- la mancanza di coordinamento, specie al centro;
- le rapide dismissioni dall'ospedale, specie al nord;
- l'inadeguata professionalità degli operatori, specie al Sud e isole.

Tab. 6 - Mobilità ospedaliera interregionale *(ricoveri per acuti in regime ordinario - anni 2001-2010) (val. % sul totale dimessi)*

	2001		2005		2009		2010	
	Attiva	Passiva	Attiva	Passiva	Attiva	Passiva	Attiva	Passiva
Piemonte	7,1	8,0	6,2	8,4	5,7	6,9	5,7	6,7
Valle d'Aosta	10,0	20,2	10,6	22,2	10,5	21,9	11,1	22,0
Lombardia	9,2	3,8	8,8	3,9	8,5	3,6	8,5	3,7
Bolzano/Bozen	10,8	4,1	7,3	4,6	6,9	4,5	6,9	4,6
Trento	10,8	14,5	9,5	17,8	8,8	16,4	9,1	15,7
Veneto	8,7	4,5	8,2	5,3	8,1	5,7	7,9	5,8
Friuli-Venezia Giulia	9,2	6,5	8,4	6,3	8,3	6,3	8,5	6,2
Liguria	12,3	9,8	11,2	11,2	10,3	12,2	10,5	12,9
Emilia-Romagna	12,6	6,1	12,8	6,3	13,6	5,8	13,6	5,7
Toscana	10,8	5,1	9,9	5,9	10,2	5,9	10,5	5,9
Umbria	16,2	10,4	14,1	11,4	14,3	11,2	13,9	11,0
Marche	9,6	9,1	9,0	10,9	9,8	11,2	10,3	10,7
Lazio	9,6	6,4	8,6	6,6	8,7	6,5	8,4	6,8
Abruzzo	10,2	9,8	13,0	10,2	11,1	15,7	10,4	16,6
Molise	21,8	19,8	24,2	20,6	26,8	20,3	26,7	19,3
Campania	2,6	8,1	2,3	7,6	2,3	7,6	2,4	8,1
Puglia	4,8	5,8	3,8	7,7	3,8	7,1	3,9	6,9
Basilicata	9,9	23,8	12,3	24,0	14,3	23,0	15,1	23,1
Calabria	3,9	13,0	3,3	14,7	3,0	17,3	2,9	17,0
Sicilia	1,6	6,4	1,7	6,1	1,8	6,3	1,8	6,5
Sardegna	1,9	4,8	1,8	4,2	0,0	5,2	1,9	5,1
Italia	7,7	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,4	7,4

Fonte: Ministero della Salute

Tab. 7 - Persone molto o abbastanza soddisfatte dell'assistenza medica ricevuta durante il ricovero - Anni 2005, 2009 e 2010 *(per 100 persone della stessa zona con almeno un ricovero)*

	2005				2009				2010			
	Assistenza medica	Assistenza infermieristica	Vitto	Servizi igienici	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	93,0	92,0	74,3	84,6
Valle d'Aosta	92,4	96,9	78,8	93,4	86,8	94	68,6	86	89,8	96,5	72,3	78,0
Lombardia	90,3	89,1	73,1	80,2	91,1	88,4	78,5	82,9	91,7	88,7	74,5	82,9
Trentino' Alto Adige	91,1	93,2	80	85,3	95,8	98,2	85,9	94,1	95,8	93,6	81,3	93,4
Bolzano/Bozen	87,6	89,7	84,3	81,4	100	98,3	93,1	98,3	91,8	87,5	78,4	91,3
Trento	95,2	97,4	75	90	93,2	98,1	81,4	91,5	100,0	100,0	84,3	95,7
Veneto	91,6	92,6	83,7	86,3	90,7	94,7	73,4	93,5	91,2	93,5	72,0	90,8
Friuli-Venezia Giulia	84,1	81	69,4	84,7	87,4	88,2	58,3	85,7	92,8	90,0	79,9	88,0
Liguria	95,4	93,9	78,4	89,9	87,9	90,9	71,8	85,4	93,6	93,5	64,9	88,3
Emilia-Romagna	89,4	93,7	82,3	88,7	91,4	91,1	63,2	83,3	89,3	91,8	74,3	89,1
Toscana	86,2	87,7	64	79,2	81,8	87,2	63	78,9	88,5	85,6	67,7	85,5
Umbria	83,5	87,7	80,5	81,5	76,9	83,5	59,1	83,6	90,9	91,5	74,8	91,4
Marche	90,9	89,4	74,4	90,7	89,9	87,9	66,3	91,4	80,8	84,8	58,7	78,8
Lazio	88,1	86,9	63,9	69,7	86,8	90,2	55,3	71,5	81,9	79,5	57,4	63,2
Abruzzo	91,8	82,4	75,8	74,9	86,9	82,8	57,2	76,5	84,9	81,8	61,9	80,3
Molise	78,9	77,2	68,9	69,1	91,6	90,3	66,9	73,6	87,7	92,5	72,2	83,6
Campania	86,3	71,7	60	56	91	88,1	65,8	64,8	84,1	74,6	55,4	54,4
Puglia	80,5	76,2	58,6	69,9	85,2	82,1	55,7	67,7	88,0	75,7	61,9	70,4
Basilicata	96,5	92,5	89,7	93,1	73,2	80,7	81,8	75	94,9	85,2	81,2	88,5
Calabria	80,4	80,2	65,3	65,4	91,7	85,6	71,5	74,4	87,0	85,8	69,1	72,0
Sicilia	90,3	88,6	63,2	65,4	83,1	82,5	65,8	66,4	90,1	83,9	69,2	71,0
Sardegna	85,9	85,2	71,9	71	91,8	88	84,7	88,5	83,3	75,3	57,0	72,6
Nord-ovest	92,8	91,6	72,3	83,7	90,9	89,4	76,8	83,9	92,3	90,3	73,3	84,0
Nord-est	90	91,9	81,5	87	91	92,8	68,7	88,6	91,1	92,4	75,0	90,0
Centro	87,6	87,5	66,5	75,7	84,8	88,4	59,3	77,3	84,6	83,2	62,3	74,8
Mezzogiorno	85,8	80,9	64,3	66,7	87,1	84,7	65,8	70,1	87,1	79,3	63,0	68,7
Italia	88,7	86,9	70,1	76,7	88,3	88	67,9	78,3	88,7	85,4	67,8	78,0

Fonte: Istat, 2005, 2009 e 2010

Tab. 8 - Principali aspetti negativi delle strutture sanitarie *(val. %)*, 2011

Aspetti	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
La lunghezza delle liste di attesa	62,5	71,8	70,1	70,6	68,5
La lunghezza delle code nelle varie strutture	29,9	31,5	27,1	20,2	26,4
La mancanza di coordinamento tra strutture, servizi e personale, che costringe a girare da un ufficio all'altro	17,9	12,4	20,8	13,1	15,8
Una eccessiva rapidità nella dismissione ospedaliera	14,9	18,4	15,3	9,3	13,8
L'inadeguata professionalità degli operatori	8,8	6,2	7,2	15,0	10,1
L'assenza di informazioni sui soggetti/strutture alle quali rivolgersi	12,8	9,0	8,0	7,6	9,3
L'assenza nella sua area territoriale dei servizi/strutture/prestazioni di cui ha più bisogno	3,9	5,5	4,6	16,4	8,6
Un approccio poco umano degli operatori	4,5	7,1	5,5	10,4	7,2
La variabilità eccessiva delle decisioni dei medici rispetto alle stesse patologie	6,6	4,0	7,4	3,2	5,1
Altro	0,6	0,6	1,0	0,6	0,7

Fonte: Indagine FBM-Censis, 2011

Dalla indagine, realizzata nel gennaio 2012, emerge un quadro abbastanza critico della qualità del Servizio sanitario italiano, come percepita dai cittadini che ne sono i fruitori. Infatti:

- il 41,6% valuta nella media nazionale come inadeguati i servizi sanitari della propria regione, contro il 58,4% che li reputa non adeguati (tabella 9);
- le valutazioni positive scendono al 37,8% nel Sud e nelle isole, e al 46,5% nel centro;
- per il 55,3% degli intervistati il Servizio sanitario della propria regione è rimasto uguale negli ultimi due anni, per il 31,7% è peggiorato (erano il 21,7% nel 2009), mentre solo per il 13% è migliorato (erano il 20,3% nel 2009);
- coloro che parlano di peggioramento sono il 18% in più di coloro che parlano di miglioramento (tabella 10);
- il valore del peggioramento sale al 38,5% nel Sud e nelle isole ed al 34,2% nel centro.

Oltre il 38% degli intervistati delle Regioni con Piani di rientro afferma, inoltre, che la sanità della propria regione è peggiorata rispetto ai due anni precedenti (grafico 4); la sanità delle Regioni senza Piani di rientro ha invece subito un peggioramento secondo il 23,3% dei cittadini intervistati, mentre per il 19,4% ha beneficiato addirittura di un miglioramento.

Le evidenze relative ai mutamenti registrati nel biennio precedente all'indagine vanno d'altra parte rilette anche alla luce delle valutazioni in merito all'adeguatezza complessiva dei servizi sanitari della propria zona: nelle Regioni in Piano di rientro è il 42,2% dei cittadini a dichiarare che i servizi sanitari risultano adeguati, mentre nelle altre Regioni è oltre il 72% a ritenerli adeguati (grafico 5).

Dai dati recentissimi qui citati, in sostanza, sembra che le sanità dei due aggregati di regioni (con e senza Piani di rientro) si stiano muovendo lungo traiettorie divaricanti, che le allontanano sempre più tra loro, almeno a partire dai giudizi dei cittadini: infatti chi ha una sanità con *performance* già negative la vede ulteriormente peggiorare, e chi ha invece una sanità giudicata più adeguata percepisce segnali di peggioramento meno intensi.

Tab. 9 - Giudizio sull'adeguatezza dei servizi sanitari della propria regione, per ripartizione geografica *(val. %)*

A partire dalla Sua esperienza diretta e dalle informazioni indirette da parenti/amici/conoscenti, secondo Lei i servizi sanitari della Sua Regione sono:	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Adeguati	74,7	82,2	46,5	37,8	58,4
Inadeguati	25,3	17,8	53,5	62,2	41,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

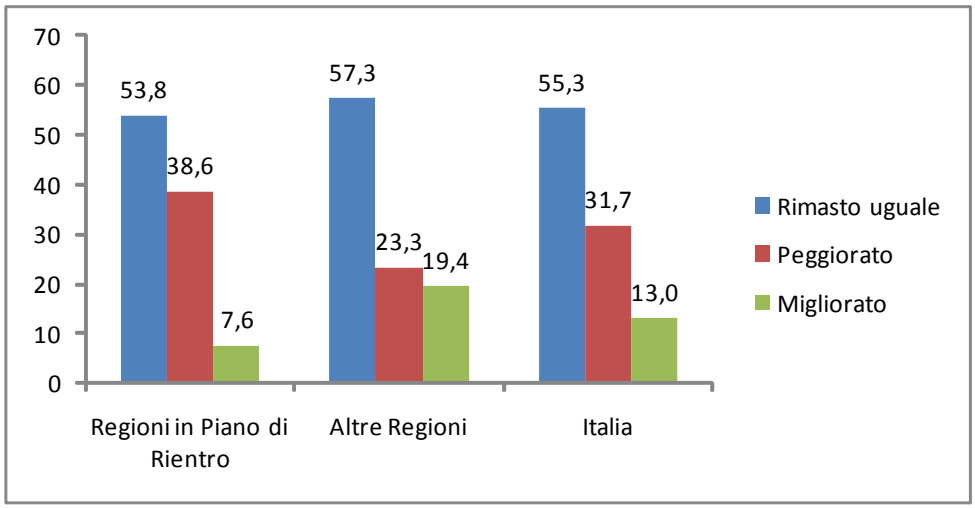
Fonte: indagine Fbm-Censis, 2012

Tab. 10 - Giudizio sulle *performance* del Servizio sanitario della propria regione negli ultimi due anni, per ripartizione geografica *(val. %)*

Il Servizio sanitario della sua Regione negli ultimi due anni è:	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Migliorato	9,7	32,3	8,6	7,0	13,0
Peggiorato	21,2	15,6	34,2	38,5	31,7
Rimasto uguale	69,1	52,1	57,2	54,5	55,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Diff. % migliorato-peggiorato	*-11,5*	*16,7*	*-25,6*	*-31,5*	*-18,7*

Fonte: indagine Fbm-Censis, 2012

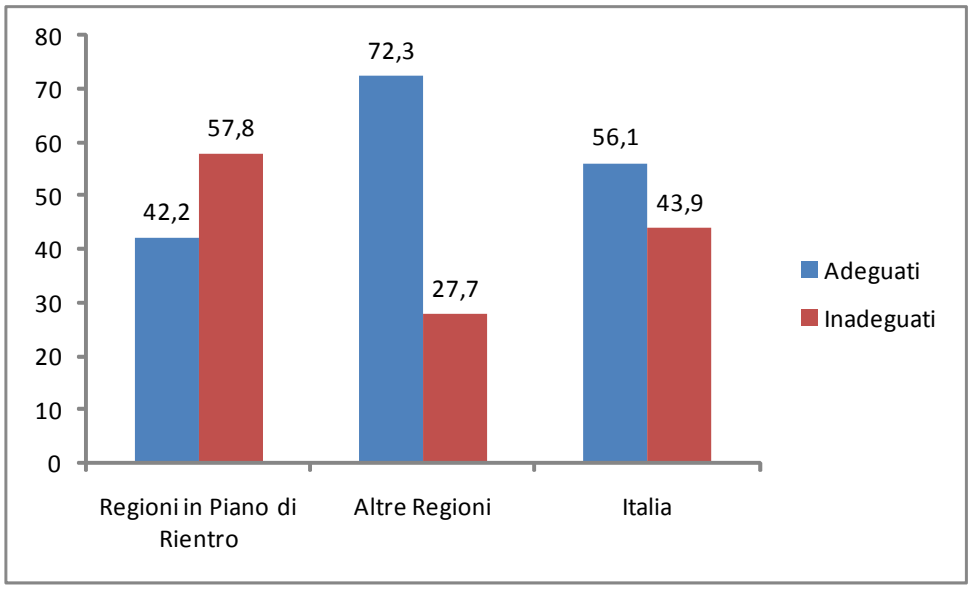
Fig. 4 - Giudizio sulla performance del Servizio Sanitario della propria regione negli ultimi due anni: Regioni con Piani di Rientro* - Altre Regioni *(val. %)*



(*) Comprende le seguenti regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia

Fonte: indagine Fbm-Censis, 2012

Fig. 5 - Giudizio sull'adeguatezza dei servizi sanitari della propria regione: Regioni con Piani di Rientro* - Altre Regioni *(val. %)*



(*) Comprende le seguenti regioni: Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia

Fonte: indagine Fbm-Censis, 2012

L'indagine Censis-Assobiomedica di maggio 2012 ha rilevato a sua volta che 13 milioni di italiani nel 2011 hanno fatto ricorso ad accertamenti diagnostici tramite *imaging* (Rx, Tac, risonanze magnetiche, ecc.). Un'esperienza di massa di prestazioni sanitarie di grande importanza, dunque, anche per gli effetti significativi prodotti sia rispetto alle diagnosi precoci (e quindi alla possibilità di cura) che alla stessa appropriatezza delle cure da praticare. Dalla ricerca è emerso a questo proposito che in oltre il 74% dei casi gli intervistati hanno effettuato gli accertamenti nelle strutture pubbliche, mentre il 13% li ha effettuati nelle strutture convenzionate ed un ulteriore 13% circa in quelle private (tab. 11), e che, dal punto di vista delle disparità territoriali, al privato ricorrono molto più frequentemente gli intervistati residenti al Sud e isole, dove è il 19,5% a dichiarare di avere fatto accertamenti nelle strutture private, di contro al 5,5% al Nord Ovest, al 12,8% al Nord Est ed all'11,4% al Centro.
Il noto problema della diagnostica, relativo alla lunghezza delle liste di attesa, configura cioè una situazione di vero e proprio razionamento occulto che incide in modo significativo sul rapporto tra domanda e offerta sanitaria nel nostro Paese.

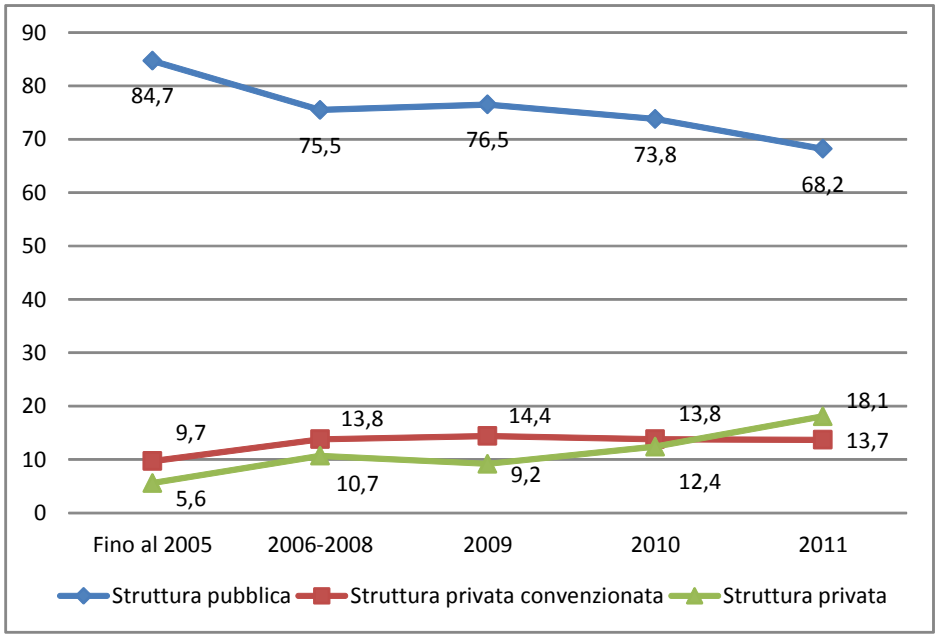
Tab. 11 – Tipologia di strutture in cui sono stati fatti gli accertamenti tramite *imaging* diagnostico, per area geografica *(val. %)*

Dove ha fatto l'accertamento?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Struttura pubblica	84,1	74,8	72,9	67,0	74,1
Struttura privata convenzionata	10,4	12,4	15,7	13,5	13,0
Struttura privata	5,5	12,8	11,4	19,5	12,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2011

Per quanto riguarda le ecografie (due terzi del totale degli accertamenti per *imaging*), circa il 20% delle persone che vi ha fatto ricorso si è rivolta ad una struttura privata, e la stessa quota vale per coloro che hanno effettuato una risonanza magnetica, mentre per mammografia e radiografia hanno fatto ricorso al privato circa il 10% dei pazienti, e per la Tac l'8%.
Un dato eclatante emerso in proposito è quello relativo alla dinamica temporale del ricorso al privato: infatti, la quota di persone che ha dichiarato di aver effettuato accertamenti tramite una delle modalità di *imaging* diagnostico in strutture private a pagamento intero è triplicata nel periodo 2005-2011 (fig. 6), dal 5,6% del 2005 al 18% del totale nel 2011.

Fig. 6 – Andamento delle quote di cittadini che hanno fatto accertamenti tramite diagnostica per immagini in strutture pubbliche, convenzionate e private *(val. %)*



Fonte: indagine Censis, 2011

Interrogati rispetto ai motivi del ricorso al privato, quasi il 68% dei cittadini che vi ha fatto ricorso per gli accertamenti diagnostici dichiara di averlo fatto a causa della lunghezza delle liste di attesa nel pubblico, mentre il 33% perché desiderava effettuare gli accertamenti in strutture di propria fiducia (tab. 12).

Tab. 12 – Motivi per cui gli intervistati si sono rivolti alla struttura privata per effettuare l'accertamento, per area geografica *(val. %)*

Se si è rivolto ad una struttura privata, perché lo ha fatto?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
La lista di attesa nel pubblico era troppo lunga	60,4	78,6	66,7	67,5	67,8
Mi sono rivolto ad una struttura di fiducia/che credo sia di qualità migliore	37,5	19,0	35,0	36,7	33,7
Me lo ha consigliato una persona di cui mi fido	16,7	11,9	10,0	20,8	16,3
Perché utilizzano macchinari più moderni, che generano meno effetti collaterali	2,1	0,0	1,7	5,0	3,0

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
Fonte: indagine Censis, 2011

4. Il problema dell'equità

Come osservavamo già lo scorso anno, i dati del capitolo che precede sono chiari indicatori, oltre che di livelli qualitativi disparati tra regioni, anche di problemi ingenti di equità nel rapporto tra cittadini e servizi sanitari.

Abbiamo già detto dell'impatto dei Piani di rientro nelle regioni nelle quali questo intervento è stato attuato. In questo capitolo vengono ora riportate alcune ulteriori evidenze rispetto al tema dell'equità in sanità, dal punto di vista delle risorse e del loro impiego.

L'aggiornamento al 2011 dei dati relativi alla spesa privata per salute per condizione sociale delle famiglie è particolarmente interessante da questo punto di vista. Aumenta infatti tra 2006 e 2011 la spesa media mensile per la salute di imprenditori, lavoratori in proprio, dirigenti e impiegati e ritirati dal lavoro, e diminuisce quella di operai ed assimilati (da 80 a 78 euro) (tab. 13).

Anche dal punto di vista dell'andamento dell'incidenza della spesa per salute su quella per i beni non alimentari (tra 2006 e 2011 dal 4,3% al 4,6%), si registra un calo per le categorie degli operai, degli assimilati e di coloro che si trovano in condizione non professionale (da 4,1 a 4% per i primi, e da 4,9 a 4,7% per i secondi).

I dati cioè segnalano una divaricazione socialmente iniqua dal punto di vista del contributo economico dato in proprio dalle famiglie alla spesa sanitaria, a danno delle categorie che già spendono meno di tutte le altre.

Rimane peraltro molto limitata in Italia la intermediazione finanziaria della spesa privata dei cittadini, vale a dire l'incidenza della copertura da parte di soggetti di mutualità (fondi sanitari integrativi aziendali e di categoria, mutue sanitarie e polizze sanitarie individuali). Nel 2010 la spesa privata non intermediata ha riguardato nel nostro paese secondo l'Ocse (tab. 14) una quota dell'87,2%, a fronte dell'88,5% del 2006, ma di valori estremamente più bassi nella maggior parte degli altri paesi.

Tab. 13 . La spesa privata delle famiglie per la salute per condizione del capo famiglia, anno 2011 (v.a. e val. %)

	2006			2011			Differenza 2006□2011
	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 (%)	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 (%)	Spesa per servizi sanitari/Spesa media mensile per beni non alimentari (%)
Imprenditori e liberi professionisti	94	3.313	2,8	102	2.998	3,4	0,6
Lavoratori in proprio	84	2.356	3,6	93	2.279	4,1	0,5
Dirigenti e impiegati	88	2.565	3,4	95	2.571	3,7	0,3
Operai e assimilati	80	1.961	4,1	78	1.927	4,0	-0,1
Ritirati dal lavoro	91	1.622	5,6	103	1.688	6,1	0,5
In altra condizione non professionale	68	1.391	4,9	71	1.492	4,7	-0,2
Totale famiglie	85	1.994	4,3	92	2.011	4,6	0,3

(*) Raggruppa le seguenti categorie: ricoveri incliniche o ospedali, in case di riposo, istituti assistenzaili e simili, pronto soccorso, visite mediche, dentista, servizi ausiliari sanitari, analisi cliniche, esami radiologici ecografici elettrocardiogramma ecc., occhiali da vista, protesi, apparecchi acustici, sedie e carrozzine per invalidi, apparecchi ortopedici, cure termali.

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat, Indagine *"I consumi delle famiglie"*, 2011

Tabella 14. Spesa sanitaria privata a carico dei pazienti nel mondo non intermediata da assicurazioni o mutue - Anno 2010 (val. % sul totale spesa sanitaria privata)

	Pazienti (*)		Differenza
	2006	2011	2011-2006
Stati Uniti	23,3	22,7	-0,6
Francia	31,0	31,7	0,7
Germania	58,1	56,7	-1,4
Italia	84,9	87,2	2,4

(*) 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 OECD-Health Data, 2012

Un leggero miglioramento quindi, comprovato dal trend di diffusione progressiva, anche se lenta, dei fondi sanitari integrativi. Attualmente si stima che la sanità integrativa coinvolga circa 6 milioni di iscritti ai Fondi e oltre 11 milioni di assistiti; i Fondi esistenti sono varie centinaia e ad oggi sono circa 300 quelli iscritti all'Anagrafe dei Fondi presso il Ministero della Salute.

Dalla ricerca Censis-Previmedical di giugno 2012 emergono elementi molto interessanti per una valutazione del ruolo svolto dai Fondi sanitari integrativi nella sanità italiana, a sostegno della tesi della iniquità. Risulta ad esempio che la sanità integrativa, oltre a riguardare una platea ampia ma parziale di beneficiari, peraltro in gran parte appartenenti a categorie già in qualche modo privilegiate, anche laddove è presente, non riesce a concentrare le proprie risorse sulla sua mission di maggiore interesse pe la collettività (appunto l'integrazione rispetto al sistema pubblico, e cioè Long term care, odontoiatria e fisioterapia), come peraltro previsto e raccomandato dal Decreto Sacconi del 2009[35]. E ciò perché troppo forte è la pressione che subisce da parte degli assistiti in termini di domanda per prestazioni sostitutive di quelle già previste nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, sia per consuetudine e ricerca di confort e facilitazioni, sia anche per le difficoltà inerenti le liste di attesa e la riduzione dell'offerta. Ciò la costringe ad esercitare un ruolo di prevalente supplenza rispetto alla sanità pubblica.

L'analisi realizzata per tipo di Fondo mostra che i Fondi aziendali studiati[36] hanno ricevuto richieste di rimborso afferenti, per circa il 49%, a prestazioni sostitutive di

[35] Decreto Ministeriale del 27 ottobre 2009, che vincola al soddisfacimento di prestazioni integrative una quota non inferiore al 20% delle risorse erogate dai Fondi.

[36] La ricerca ha coinvolto un campione di 14 Fondi sanitari, di cui 8 di tipo aziendale e 6 da contratto collettivo nazionale (CCNL); 10 di questi sono a gestione assicurata e 4 a gestione autoassicurata e, ancora, 10 sono multicategoriali e 4 categoriali. In totale la ricerca ha riguardato di conseguenza 2 milioni di assistiti, un importo richiesto pari nel triennio 2008-2010 a quasi 1,5 miliardi di euro e un importo liquidato di 1,1 miliardi di euro.

quelle comprese nei Livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale, mentre per i Fondi contrattuali (su base di contratti nazionali di categoria) la quota corrispondente era pari al 61,6%; per l'area delle prestazioni integrative la quota era del 29,7% per i Fondi aziendali e del 26,2% per i Fondi contrattuali; le prestazioni complementari a quelle del Servizio sanitario nazionale (diarie per ricoveri, rimborso ticket, occhiali, trasporto salma) hanno assorbito il 21,4% degli importi richiesti ai Fondi aziendali ed il 12,2% per i contrattuali.

Anche da questo punto di vista, dunque, risultano importanti sperequazioni all'interno di un sottoinsieme di assistiti nel complesso privilegiati, perché coperti aggiuntivamente dai Fondi di origine contrattuale, nazionale o aziendale.

Dalla medesima indagine risultava che una quota di cittadini non irrisoria ha rinunciato nell'ultimo anno ad almeno una prestazione sanitaria per motivi economici (ticket elevato, intramoenia cara, impossibilità a pagare le tariffe di mercato, ecc.), e che la maggiore concentrazione di questa fattispecie si ha nuovamente nel Sud e nelle isole e tra gli anziani (tab. 15).

Nell'attuale contesto di annunciato robusto contenimento della spesa pubblica per la sanità, emerge tra i cittadini intervistati in occasione dell'indagine Censis-Assobiomedica del maggio 2012 forte la preoccupazione per gli effetti di iniquità che questo potrà avere sulle prestazioni e, nello specifico, sui dispositivi medici. E' pari quasi al 60% la quota di coloro che si dichiarano convinti che la necessità di contenere la spesa in sanità, acquistando prodotti medicali al prezzo più basso, possa determinare rischi per la salute; di questi, il 43,8% ritiene che ciò stia già accadendo, mentre il 14,3% pensa che accadrà in futuro (tab. 16). E ne sono più convinti i residenti al Nord-ovest (il 65,2%, di cui oltre il 56% pensa che stia già accadendo), ma le percentuali rimangono molto elevate e maggioritarie anche nelle altre aree geografiche.

Tab. 15 – Stima delle persone che hanno dovuto rinunciare per motivi economici a prestazioni sanitarie in un anno e identikit (v.a. in migliaia)

Totale cittadini di cui:		9.100
Sesso	Maschio	3.500
	Femmina	5.600
Area geografica	Nord ovest	1.600
	Nord est	1.360
	Centro	2.100
	Sud e isole	4.000
Età	18-29 anni	800
	30-44 anni	2.200
	45-64 anni	3.700
	65 anni e oltre	2.400
Tipologia familiare	Unipersonale	1.000
	Coppia senza figli	2.500
	Coppia con figli	5.000
	"Monogenitore"	350
	Altra tipologia	240

Fonte: indagine Censis-Previmedical 2012

Tab. 16 – Opinioni sull'impatto del contenimento della spesa pubblica in sanità sulla qualità dei dispositivi medici, per area geografica (val. %)

Lei teme che la necessità di contenere la spesa in sanità, acquistando ad esempio dispositivi medici sempre al prezzo più basso, possa determinare rischi per la salute?	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Si	65,2	54,1	54,6	56,5	58,1
di cui					
- sta già accadendo	56,4	31,9	42,0	41,2	43,8
- accadrà in futuro	8,8	22,2	12,6	15,3	14,3
No, credo comunque che i controlli siano in grado di tenere insieme prezzi bassi e qualità	34,8	45,9	45,4	43,5	41,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis-Assobiomedica 2012

5. L'umanizzazione

In assenza di dati aggiornati sul tema della umanizzazione delle cure, è possibile qui fare riferimento alla situazione di servizi come l'Adi (assistenza domiciliare integrata) e quelli di continuità assistenziale, fortemente correlati agli obiettivi di umanizzazione delle cure e già citati nel rapporto dello scorso anno sotto questa voce.

L'assistenza domiciliare integrata per anziani (tab. 17) mostra tra 2007 e 2009 un aumento dei casi trattati sia in valore assoluto (448.641 nel 2009 contro i 385.278 del 2007) che rispetto alla popolazione anziana di riferimento (37,1% contro il 32,7% del 2007).

Anche il numero delle ore prestate risulta in leggero aumento nei due anni, a riprova di uno sforzo compiuto ed ancora in corso per tentare di organizzare meglio le prestazioni per le patologie cronico degenerative della fascia anziana. Lo sforzo in questo caso sembra essere stato più intenso nelle regioni meno attrezzate, che hanno cercato di recuperare lo scarto con le altre.

Non così per le attività di continuità assistenziale (tab. 18), in calo sia per ore prestate, che per visite e per operatori tra 2007 e 2009. Anche in questo caso risultano differenze significative nei trend tra diverse regioni, da collegare alle situazioni particolari di riferimento.

Tab. 17 – Assistenza domiciliare integrata per anziani □Anno 2007 e 2009

	2007							2009						
	Casi trattati anziani		Casi di anziani per 1.000 residenti anziani	Ore di assistenza erogata per caso trattato				Casi trattati anziani		Casi di anziani per 1.000 residenti anziani	Ore di assistenza erogata per caso			
	v.a.	% anziani su casi trattati		Totale	Terapisti della riabilitazione	Infermieri professionali	Altri operatori	v.a.	% 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	23.234	77,2	23,1	18	1	10	7
Valle d'Aosta	78	53,1	3,1	176,8	6,2	23,7	146,9	101	60,8	3,8	65	3	19	43
Lombardia	68.874	84,8	36,6	16,3	3,5	10,8	2	79.889	85,2	41,1	19	4	12	2
P.A. Bolzano	452	66,2	5,5	0	0	0	0	360	55,4	4,1	_	_	_	_
P.A. Trento	976	56	10,2	21,2	0	21,2	0	1.099	57,4	11	25	_	25	_
Veneto	59.495	81	64,2	9,1	0,7	7,3	1,2	52.889	83	55,1	10	1	9	1
Friuli Venezia Giulia	20.241	81,1	73	7,3	1,1	6,2	0,1	22.086	88,1	77,4	7	1	5	(*)
Liguria	13.863	93,5	32,3	20,9	4,7	13,8	2,5	14.922	91,7	34,5	26	5	18	3
Emilia Romagna	54.956	85	57,2	21,1	0,1	18,8	2,1	81.479	90,6	83,6	17	(*)	14	3
Toscana	18.011	81,4	21,2	22,5	1,5	13,4	7,6	19.187	78,3	22,2	20	1	16	3
Umbria	8.818	81,5	43,2	35,5	1,5	19,5	14,5	15.724	87	76	18	1	11	6
Marche	13.484	84,9	38,9	26,5	5,8	18,7	2,1	12.787	85	36,3	30	5	23	3
Lazio	41.363	79,7	38,8	17,9	5,7	11	1,3	44.241	86,2	40	22	6	14	1
Abruzzo	10.247	80,7	36,6	20,8	7,3	13,2	0,3	13.547	80,2	47,8	28	11	18	(*)
Molise	2.627	45,4	37,2	19,3	4,6	13,4	1,2	1.714	81,3	24,4	56	13	40	3
Campania	14.674	82,9	16,3	43,9	7,4	27,3	9,2	17.207	76,7	18,6	37	6	24	7
Puglia	11.564	83,3	16,2	48,1	15,8	31,3	1,1	15.058	83,7	20,5	43	11	24	8
Basilicata	5.118	75,6	43,2	41,6	13,9	24,5	3,1	6.016	81,5	50,7	43	15	26	2
Calabria	10.176	77,9	27,6	14	3,1	10,2	0,6	9.530	81,4	25,5	28	5	22	1
Sicilia	9.250	72,4	10,2	29,2	9,6	17,3	2,4	9.979	67,9	10,8	32	9	18	6
Sardegna	3.575	68,4	12	67,7	12,1	54,5	1,1	7.401	76,2	23,7	52	12	38	1
Italia	385.278	81,2	32,7	20,2	3,5	13,9	2,7	448.641	84,1	37,1	21	4	15	3

(*) Valore inferiore a 0,5
Fonte: Ministero della Salute, NSIS

Tab. 18 – Attività di Continuità assistenziale (ex guardia medica) nell'anno 2009

	Totale medici titolari (M.C.A.)	N. medici per 100.000 abitanti	Visite effettuate per 100.000 abtianti	Totale ore di attività
Piemonte	458	10	13.807	1.000.992
Valle d'Aosta	14	11	13.714	56.519
Lombardia	1.025	11	10.565	1.570.494
P.A. Bolzano	29	6	4.108	26.752
P.A. Trento	50	10	19.620	226.037
Veneto	701	14	11.068	1.070.472
Friuli Venezia Giulia	126	10	13.024	281.081
Liguria	164	10	7.883	277.947
Emilia Romagna	561	13	17.426	1.213.937
Toscana	686	19	17.180	1.083.363
Umbria	217	24	16.976	421.390
Marche	381	24	24.143	572.429
Lazio	666	12	5.027	966.182
Abruzzo	430	32	21.611	603.820
Molise	161	50	25.956	225.700
Campania	1.295	22	20.744	1.828.076
Puglia	1.013	25	20.003	1.832.065
Basilicata	430	73	25.054	678.749
Calabria	1.000	50	48.141	1.878.903
Sicilia	1.840	37	31.625	2.543.139
Sardegna	1.112	67	25.555	1.322.832
Italia	12.359	21	17.229	19.680.879

Fonte: Ministero della Salute, NSIS

6. L'outcome

Non essendo aggiornabili rispetto allo scorso anno i dati dei parti cesarei sul totale dei parti (61,5% in Campania contro una media nazionale del 38,2%), universalmente riconosciuti come indicatore di inappropriatezza[37], ci soffermiamo infine su alcuni fattori di outcome, relativi agli stili di vita, alle vaccinazioni, alla mortalità infantile ed agli *screening* per il cancro al collo dell'utero.

I fattori di rischio legati agli stili di vita, quali fumo, alcol, obesità e sedentarietà (tabella 19) costituiscono un indicatore importante di mancata prevenzione, sia dal punto di vista degli stili di vita spontaneamente abbracciati dai cittadini dalle famiglie, sia dal punto di vista delle politiche pubbliche di educazione sanitaria ed alimentare, e dunque di cattivo esito dell'attività di servizio pubblico. I dati mostrano tra 2009 e 2011 un aumento dei consumatori di alcol (16,4% rispetto a 16,1%, con punte nel nord-est e in Abruzzo) ed una diminuzione, anche se lieve, dei fumatori (22,3% contro il 23% del 2009) e dei sedentari (39,8% contro 40,6%). Stazionari gli obesi (10,3%, con punte preoccupanti in Puglia e Campania).

La copertura vaccinale in età pediatrica (tabella 20) è buona e in molti casi in ulteriore aumento.

I tassi di mortalità infantile e neonatale sono in ulteriore netta diminuzione tra 2006-2007 e 2009, anche se con differenze notevoli tra regioni, e situazioni critiche soprattutto in Lazio, Campania, Puglia e Sicilia (tabella 21).

Poco confortante, invece, appare il dato internazionale relativo alla diffusione degli *screening* per il cancro del collo dell'utero, che vede l'Italia collocarsi in posizione molto bassa, assai distante dai più avanzati paesi europei.

[37] Come dicevamo già lo scorso anno, 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.

Tab. 19 - Fattori di rischio per regione, anni 2010‑2011 (1) *(per 100 persone con le stesse caratteristiche)*

	2009				2011(2)				Differenze 2009-2011			
	Fumatori	Consumatori di alcol a rischio	Persone obese	Sedentari	Fumatori	Consumatori di alcol a rischio	Persone obese	Sedentari	Fumatori	Consumatori di alcol a rischio	Persone obese	Sedentari
Piemonte	22,9	19,6	9,4	34,1	23,0	19,3	8,6	31,5	0,1	-0,3	-0,8	-2,6
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	18,9	25,7	11,2	27,6	16,3	27,2	9,4	32,0	-2,6	1,5	-1,8	4,4
Lombardia	23,5	16,4	9,5	34	20,9	17,5	10,1	30,3	-2,6	1,1	0,6	-3,7
Liguria	22,8	17,4	7,9	40,3	23,0	17,7	7,8	42,6	0,2	0,3	-0,1	2,3
Trentino-Alto Adige	19,4	21,3	7,6	16,3	18,5	24,4	8,0	14,3	-0,9	3,1	0,4	-2,0
Bolzano/Bozen	18,4	22	7,8	16,7	19,2	25,3	8,2	15,1	0,8	3,3	0,4	-1,6
Trento	20,4	20,7	7,4	16	17,8	23,6	7,8	13,5	-2,6	2,9	0,4	-2,5
Veneto	22,3	20,6	9,4	26	18,6	21,0	9,7	23,9	-3,7	0,4	0,3	-2,1
Friuli-Venezia Giulia	20,6	20,2	10,2	29,8	21,4	21,2	10,1	27,9	0,8	1,0	-0,1	-1,9
Emilia-Romagna	24,6	18,5	12	33,3	21,2	17,2	10,6	30,5	-3,4	-1,3	-1,4	-2,8
Toscana	24,1	17,9	8	38,4	23,0	18,2	8,9	36,4	-1,1	0,3	0,9	-2,0
Umbria	24,6	15,8	9,5	40,3	21,6	13,9	11,1	37,5	-3,0	-1,9	1,6	-2,8
Marche	23,2	16,4	10,5	36,2	21,4	16,6	10,0	36,3	-1,8	0,2	-0,5	0,1
Lazio	24,6	14,4	10,6	44	27,2	14,5	10,6	44,9	2,6	0,1	0,0	0,9
Abruzzo	21,8	16,1	12,8	37	24,0	20,2	11,7	40,4	2,2	4,1	-1,1	3,4
Molise	20,3	23,3	14,4	51,1	21,5	25,7	11,1	50,3	1,2	2,4	-3,3	-0,8
Campania	22,8	11,8	11,1	53,6	23,1	12,1	11,6	56,3	0,3	0,3	0,5	2,7
Puglia	20,8	13,9	11,4	52,7	21,0	13,6	12,3	57,2	0,2	-0,3	0,9	4,5
Basilicata	23,2	18,2	10,7	46,1	23,3	19,0	12,7	48,4	0,1	0,8	2,0	2,3
Calabria	20,4	12,1	12	46,7	18,8	14,0	11,7	51,0	-1,6	1,9	-0,3	4,3
Sicilia	23,6	9,3	10,6	57,9	22,7	9,6	10,7	57,0	-0,9	0,3	0,1	-0,9
Sardegna	23,3	21,3	10,7	42,4	19,4	19,3	10,2	35,2	-3,9	-2,0	-0,5	-7,2
Italia	23	16,1	10,3	40,6	22,3	16,4	10,3	39,8	-0,7	0,3	0,0	-0,8

(1) 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 di 3 anni e più.

(2) I consumatori di alcol a rischio e le persone obese hanno dati riferiti al 2010

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie *"Aspetti della vita quotidiana"*

Tabella 20. Vaccinazioni dell'età pediatrica: coperture vaccinali* (per 100 abitanti) in Italia

	Pol3	Dtp3	Dt-Dtp3	Epb3	Mpr1-Mpr	M-Mpr1-Mprv	Hib3
2000	96,6	87,3	95,3	94,1	74,1	74,1	54,7
2001	95,8	93,3	95,9	94,5	76,1	76,9	70,2
2002	95,9	92,9	96,8	95,4	79,8	80,8	83,4
2003	96,6	95,8	96,6	95,4	82,0	83,9	90,4
2004	96,8	94,0	96,6	96,3	85,1	85,7	93,8
2005	96,5	94,7	96,2	95,7	82,7	87,3	94,7
2006	96,5	96,2	96,6	96,3	88,2	88,3	95,5
2007	96,7	96,5	96,7	96,5	89,6	89,6	96,0
2008	96,3	96,1	96,7	96,1	89,7	90,1	95,7
2009	96,1	96,0	96,2	95,8	89,9	90,0	95,6
2010	96,3	96,2	96,4	95,8	90,5	90,6	94,6
2011*	96,3	96,2	96,6	96,1	90,1	90,1	95,9

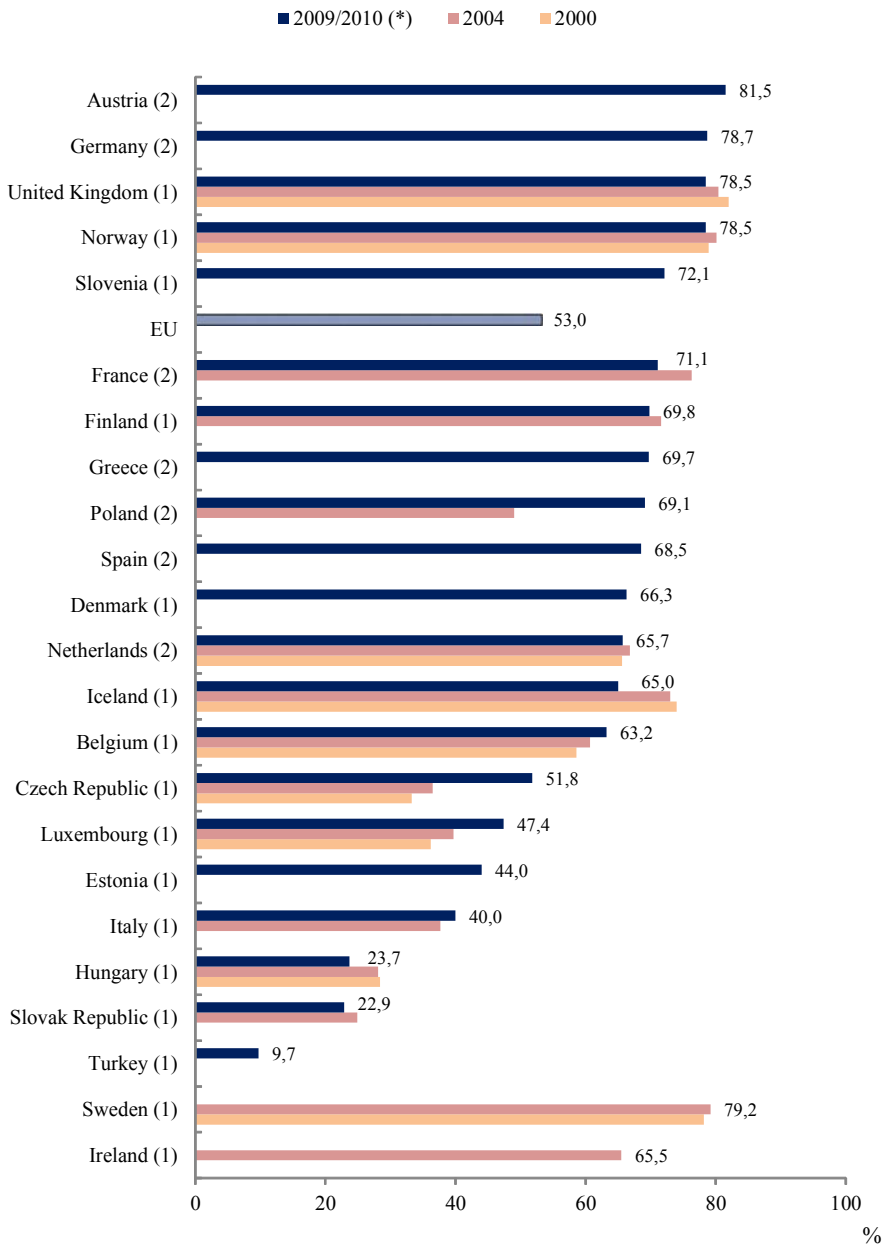
Leggenda:
Pol = L'antipoliomielitica
Ep = antiepatite virale B
DT = vaccinazioni antidifterica ed antitetanica
Dtp = vaccino combinato antidifterico-tetanico-pertossico
Mpr = vaccinazione contro il morbillo, la parotite, la rosolia, forme invasive da haemophilus influenza b (Hib), meningite batterica
(*) dati di copertura al 24° mese per cicli completi (3 dosi) di Dt, Dtp, Epatite B, Polio, Hib per una dose di Mpr
Aggiornamento maggio 2012
Fonte: Ministero della Salute – Dg della Prevenzione – Ufficio V – Malattie e Infettive e Profilassi Internazionale

Tab. 21 - Tassi di mortalità infantile e neonatale (per 1.000 nati vivi) per regione -Anni 2006-2007, 2009

Regioni	Mortalità infantile		Mortalità neonatale	
	2006-2007	2009	2006-2007	2009
Piemonte	3,1	2,6	2,4	1,8
Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste	2,0	0,8	1,2	-
Lombardia	2,8	3,3	1,9	2,4
Trentino-Alto Adige	3,2	2,6	2,6	2,3
Bolzano-Bozen	*4,3*	3,6	*3,6*	3,4
Trento	*2,1*	1,7	*1,4*	1,1
Veneto	2,9	3,0	2,1	2,2
Friuli Venezia Giulia	1,9	2,6	1,5	1,7
Liguria	3,4	3,4	2,8	2,8
Emilia-Romagna	2,9	3,5	2,2	2,5
Toscana	2,7	3,0	2,1	2,1
Umbria	2,9	2,2	1,7	1,3
Marche	3,0	4,0	2,0	2,5
Lazio	3,7	4,7	2,6	3,3
Abruzzo	4,2	2,8	3,2	1,8
Molise	2,4	1,7	1,6	0,8
Campania	4,1	4,3	3,0	3,2
Puglia	4,0	3,7	2,7	2,8
Basilicata	1,8	2,7	1,2	2,1
Calabria	5,1	3,9	3,5	2,8
Sicilia	4,2	4,9	3,0	3,7
Sardegna	3,1	3,1	2,3	2,1
Italia	3,4	3,6	2,4	2,6

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Cause di morte

Fig. 7 - Screening per il cancro del collo dell'utero, donne d'età tra 20-69 anni, 2000-2009/2010 *(val. %)*



1. Programme
2. Survey

(*) Alcuni dati non disponibili al 2009/2010 sono stati stimati attraverso il dato all'anno 2008.

Fonte: elaborazione Censis su dati OECD Health Data, 2012

Infine, è possibile citare a proposito della appropriatezza, alcuni dati relativi al 2008 ed al 2009 sulle morti evitabili e sui ricoveri evitabili, che costituiscono un aggiornamento rispetto a quanto riportato lo scorso anno in merito al lavoro realizzato dalla Banca d'Italia nel 2006.

Secondo quanto elaborato da Alessandra Burgio dell'Istat su base dati Era – epidemiologia applicata, i casi di ospedalizzazione potenzialmente inappropriata nel 2010 sono stati circa 495 mila per gli uomini (10,4% del totale) e 461 mila per le donne (8,9% del totale).

L'ospedalizzazione potenzialmente prevenibile attraverso azioni di prevenzione primaria avrebbe riguardato, sempre nel 2010, 556 mila uomini (15%) e quasi 270 mila donne (6,9%).

La mortalità riconducibile alle cure sanitarie avrebbe riguardato nel 2009 21.722 decessi per gli uomini (20,2% dei decessi fino a 74 anni) e 19.548 donne (31,3%).

I dati segnalano la presenza di un bacino ampio di possibilità migliorative dal punto di vista della appropriatezza, ed anche del risparmio e della riduzione degli sprechi.

2.1.2. Previdenza

1. Sommario

La misurazione della qualità e dei volumi di servizi erogati dai sistemi di protezione sociale riveste una particolare importanza nel momento attuale di difficoltà economica di diversi paesi, che si trovano nella necessità di fornire ai cittadini e alla collettività adeguate e valide misure di sostegno alla crescente disoccupazione, alla stazionarietà se non alla diminuzione dei salari e all'aumento del costo della vita.

I sistemi di protezione sociale sono pertanto sollecitati da crescenti richieste di sostegno e di qualità dei servizi, che devono essere coniugate alle esigenze di sostenibilità finanziaria dei sistemi stessi.

In tale contesto, si rende importante la valutazione degli indicatori demografici più rilevanti, sia in proiezione che nella comparazione a livello europeo.

L'**indice di dipendenza,** rapporto della popolazione residente in età non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni), misura il carico demografico sulla popolazione in età attiva. L'Italia, con un valore del 52,2%, si colloca al quarto posto in Europa, dietro la Francia (54,2%), la Svezia (53,1%) e la Danimarca (52,4%), mentre la media UE è pari a 49,3%. Le proiezioni per l'Italia indicano un valore pari a 63,2% nel 2030 e a 82,8% nel 2065.

L'**indice di vecchiaia** (rapporto tra la popolazione anziana - 65 e più anni - e quella giovanile - meno di 15 anni-) è pari a 143,9% e nelle proiezioni sarà pari a 207,1% nel 2030 e a 257,9% nel 2065.

La **speranza di vita alla nascita** in Italia è pari a 79,0 (uomini) e 84,1 (donne), mentre le proiezioni indicano al 2030 valori pari a 82,8 (uomini) e 87,7 (donne) e al 2065 valori pari a 87,7 (uomini) e 91,5 (donne).

La **speranza di vita a 65 anni** in Italia è pari a 18,3 anni (uomini) e 22,1 anni (donne) mentre la media UE 27 è pari a 17,3 anni (uomini) e 20,9 (donne).

La **spesa per la protezione sociale** nell'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 l'Italia, con 7.529 euro annui pro capite, collocarsi all'undicesimo posto tra i 27 paesi europei e, comunque, al di sopra della media Ue27 pari a 6.935 euro (anno 2009, dati più recenti disponibili). Se rapportata al PIL, la spesa dedicata alla protezione sociale, pone l'Italia in una posizione più elevata, al nono posto, con un valore pari al 29,8 per cento del PIL, di poco superiore alla media Ue27 (29,5 per cento), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari al 16,8 per cento rilevato per la Lettonia, a un massimo del 33,4 per cento relativo alla Danimarca.

Riguardo all'Italia, la **distribuzione per funzioni della spesa per prestazioni di protezione sociale** vede oltre la metà della spesa indirizzata alla funzione "vecchiaia" (50,8%) mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità"

(25,7%), "superstiti" (9,3%), "invalidità" (6,1%), "famiglia" (4,9%) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,2%).

La **spesa per prestazioni sociali erogata in Italia dagli Enti di previdenza** è pari nel complesso a 299.111 milioni di euro, pari al 19,2% del Pil e a 4.957 euro pro-capite (anno 2010). All'opposto, le entrate attraverso i contributi sociali ammontano a 242.766 milioni di euro (4.023 euro per abitante, il 15,6% del Pil) e coprono l'81,2% della spesa.

Per quanto riguarda gli Enti di sicurezza sociale, l'**Inps** è il principale Ente e si appresta a divenire, con l'attribuzione delle funzioni di **Inpdap** ed **Enpals**, soppressi con il D.L. 201/2011 del 6 dicembre 2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, Art. 21), convertito in Legge n. 214 del 22 dicembre 2011, l'Ente di previdenza sociale più importante in ambito europeo. Ai lavoratori già assicurati precedentemente all'Inps (i dipendenti del settore privato e una frazione del settore pubblico, i lavoratori autonomi e gli iscritti alla gestione separata) si aggiungono i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche centrali e locali ed i lavoratori nell'ambito dello spettacolo, elevando così la percentuale di lavoratori assicurati complessivi ad oltre il 97% degli occupati totali in Italia.

L'altro grande Ente nella sicurezza sociale è l'**Inail**, che assicura 3,3 milioni di aziende ed eroga 850mila rendite per infortuni sul lavoro e malattie professionali, per un ammontare di spesa pari a 7,1 miliardi di euro annui, comprensivi dei costi della tutela integrata della sicurezza sul lavoro.

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 sociali e il complesso delle spese correnti, pari al 92,6% nel 2011) 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 77,6%) fornisce un'indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.

Si considerano quindi gli indicatori di **produzione e di efficienza** dei processi aziendali, innanzitutto la **produzione**, che rappresenta 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 aree di lavoro, che nel 2011 sono state riorganizzate all'interno delle nuove macro-aree "front office" e "back office". Nel 2011 si evidenzia un trend di crescita, sia della **produzione complessiva** (+2,1% rispetto al 2010), sia della **produzione relativa alle macro-aree** (front office: +2,2%, back office: +2,1%).

Anche la **produttività,** indicatore costituito dal rapporto fra produzione e addetti in un periodo di tempo di riferimento, mostra aumenti rilevanti: +6,07% lo standard globale di produttività, +8,16% lo standard di produttività delle aree di produzione. Tali miglioramenti sono stati determinati dai miglioramenti organizzativi delle attività e dalle aumentate potenzialità dei sistemi informativi.

Trend di crescita nel 2011 rispetto al 2010 si osservano anche per gli indicatori **sintetici di risultato: +**8,53% la **qualità,** +5,41% l'**efficienza** continuando la positiva tendenza del biennio precedente.

Per quanto riguarda i **volumi delle prestazioni previdenziali** dell'Inps nel 2011, si considerano i seguenti indicatori: il **tasso di pensionamento** (definito dal rapporto fra numero delle pensioni e residenti) che risulta pari a 30,3%; il **numero di pensionati ogni 100 abitanti,** pari a 23,6; **il numero di pensionati ogni 100 lavoratori** iscritti all'Inps, pari a 75,6.

L'**adeguatezza del sistema previdenziale** può essere valutato invece per mezzo dell'**indice di beneficio** (rapporto tra importo medio della pensione e PIL pro-capite) pari a 56,4% nel 2011 e dalla **frazione di pensionati con reddito pensionistico minore di 500 euro** rispetto al totale dei pensionati, pari al 17,2% nel 2011.

Per quanto riguarda gli **indicatori degli standard di qualità dei servizi erogati**, valutati nelle dimensioni fondamentali della tempestività, efficacia, accessibilità e trasparenza, hanno evidenziato nel 2011 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 25% e 40%).

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 2011 registra un miglioramento dell'8,5% rispetto al 2010.

Nel rispetto dei termini entro cui l'Istituto si 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 4,8%, quelle entro 60 giorni un aumento dello 0,3%. Le **pensioni di invalidità ed inabilità** erogate entro 60 giorni hanno avuto un incremento del 16,6%, quelle entro 120 giorni un aumento del 7,8%.

Le **indennità di disoccupazione ordinaria** erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 3,0%; le **indennità di disoccupazione con requisiti ridotti** erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 4,2%.

Le **indennità di malattia a pagamento diretto** erogate entro 30 giorni hanno avuto un incremento del 62,7%, in conseguenza soprattutto del nuovo flusso telematico, che comprende i certificati medici on-line.

Le **indennità di maternità** erogate entro 30 giorni a lavoratrici autonome hanno avuto un aumento del 9,98%, quelle erogate a lavoratrici dipendenti un aumento del 4,85%.

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 da risultati ampiamente positivi riguardo al gradimento del **servizio di sportello**, con un miglioramento dell'indice complessivo, rispetto al 2010, del 6,2% e del servizio del **Call Centre**, con un aumento del 5,4%

La **compiutezza** è stata valutata per mezzo dell'indicatore delle **pensioni liquidate in prima istanza**, che registra in incremento dell'1,4% rispetto al 2010.

L'**accessibilità**, suddivisa in fisica e multicanale, è stata misurata con indicatori che confermano un continuo miglioramento.

L'accessibilità fisica è stata misurata con l'indicatore "numero di sportelli ogni 10.000 abitanti" il cui numero è risultato superiore al valore di riferimento dell'8%.

L'**accessibilità multicanale** è stata misurata con vari indicatori: il numero di servizi fruiti presso gli sportelli dei Comuni (2,6 milioni nel 2011, +27% rispetto al 2010); la percentuale dei moduli compilabili on-line sul sito web (+21% rispetto al 2010); il numero di pagamenti on-line effettuati (+155% rispetto al 2010), il numero di PIN *(Personal Identification Number*) rilasciati rispetto al totale degli utenti (il valore cumulativo di rilascio dall'inizio del servizio è pari al 19%, la variazione rispetto al 2010: +38%).

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.

2. La protezione sociale in Europa

2.1. La spesa per la protezione sociale

La spesa per la protezione sociale di un Paese è correlata al livello di reddito, alle caratteristiche strutturali e al modello di welfare adottato.

Per valutare e confrontare i valori di spesa 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).

Riguardo alla spesa complessiva per la protezione sociale (comprendente tutte le sopra citate funzioni) nel 2009 ultimo dato comparato disponibile, l'Italia, con 7.529 euro annui pro capite, si colloca all'undicesimo posto tra i 27 paesi europei e, comunque, al di sopra della media Ue27, pari a 6.935 euro (Tabella 1e Grafico 1).

Se rapportata al Pil, la spesa complessiva dedicata alla protezione sociale, nel 2009, pone l'Italia in una posizione più elevata, al nono posto, con un valore pari al 29,8 per cento del Pil, di poco superiore alla media Ue27 (29,5 per cento), in un contesto europeo che mostra valori di spesa piuttosto variabili: da un minimo pari al 16,8 per cento rilevato per la Lettonia, a un massimo del 33,4 per cento relativo alla Danimarca (Tabella 2 e Grafico 2).

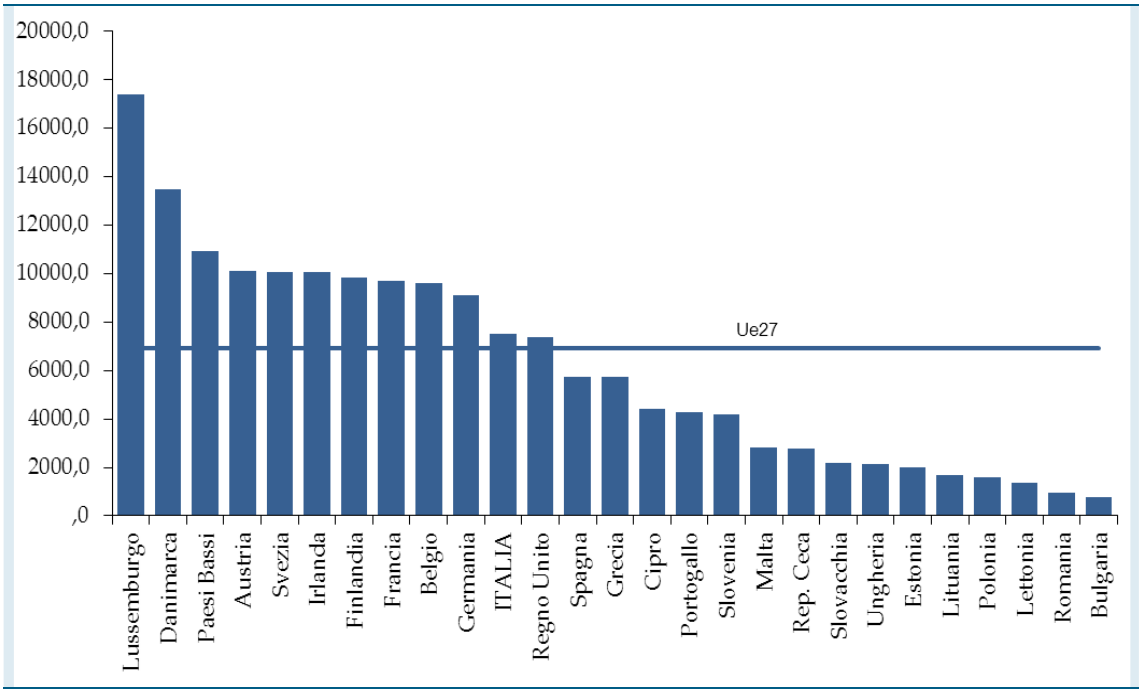
La successiva Tabella 4 riporta la spesa per protezione sociale per funzioni in Europa in percentuale sul PIL. L'analisi di questi dati mette in evidenza che la spesa per "Vecchiaia" rappresenta la voce principale in tutti i Paesi e, in particolare, l'Italia con il 13,6 per cento del Pil ha la voce di spesa più alta nel confronto con gli altri Paesi europei. Seguono Austria, Francia e Svezia con l'11,6 per cento. La media UE a 27 è pari al 10,2 per cento del PIL.

Tabella 1 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* (euro per abitante)

Paesi	**Valori**	**Paesi**	**Valori**
Lussemburgo	17.359	Cipro	4.409
Danimarca	13.473	Portogallo	4.272
Paesi Bassi	10.919	Slovenia	4.200
Austria	10.105	Malta	2.817
Svezia	10.063	Repubblica Ceca	2.756
Irlanda	10.042	Slovacchia	2.189
Finlandia	9.820	Ungheria	2.135
Francia	9.676	Estonia	1.982
Belgio	9.597	Lituania	1.694
Germania	9.097	Polonia	1.604
Italia	**7.529**	Lettonia	1.384
Regno Unito	7.390	Romania	940
Spagna	5.749	Bulgaria	792
Grecia	5.742	**Ue27**	**6.935**

* Anno 2009. Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Grafico 1 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* (euro per abitante)



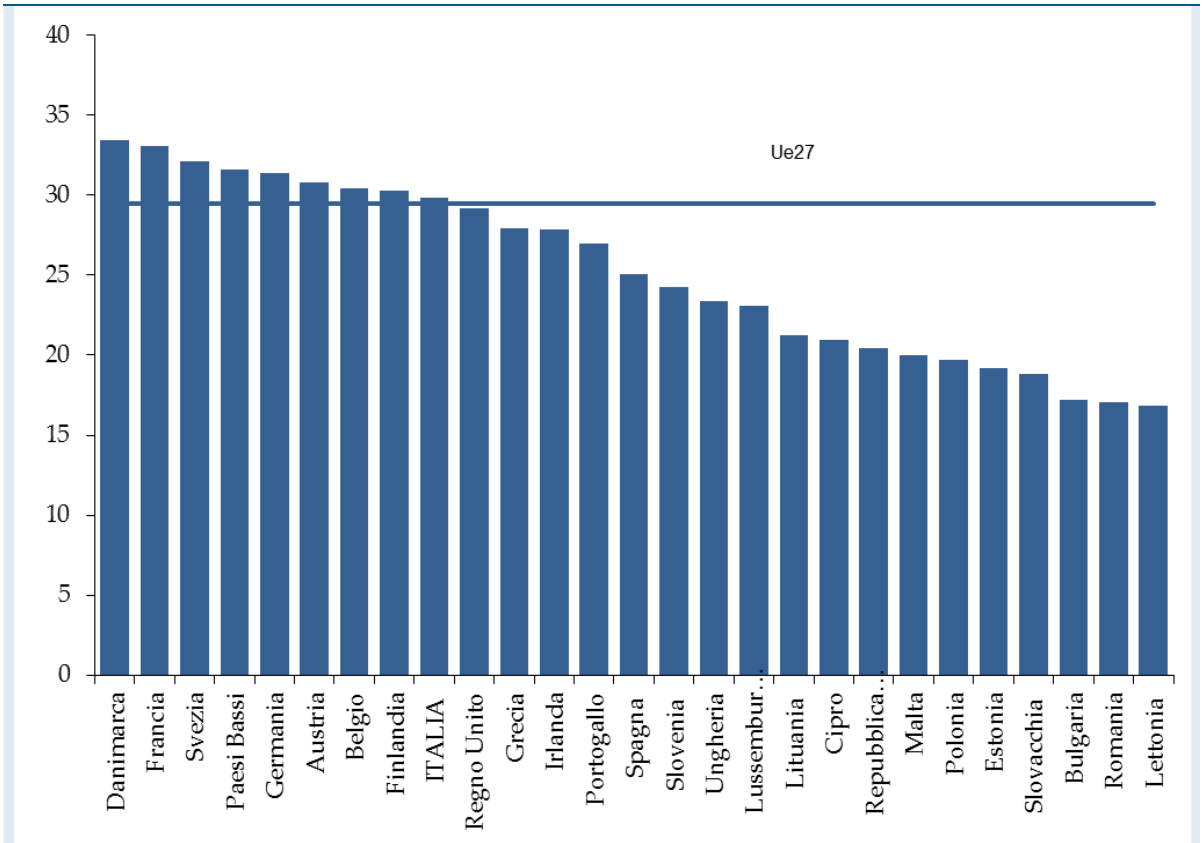
* Anno 2009. Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Tabella 2 - Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* (in percentuale Pil)

Paesi	**Valori**	**Paesi**	**Valori**
Danimarca	33,4	Slovenia	24,3
Francia	33,1	Ungheria	23,4
Svezia	32,1	Lussemburgo	23,1
Paesi Bassi	31,6	Lituania	21,3
Germania	31,4	Cipro	20,9
Austria	30,8	Repubblica Ceca	20,4
Belgio	30,4	Malta	20,0
Finlandia	30,3	Polonia	19,7
Italia	**29,8**	Estonia	19,2
Regno Unito	29,2	Slovacchia	18,8
Grecia	28,0	Bulgaria	17,2
Irlanda	27,9	Romania	17,1
Portogallo	26,9	Lettonia	16,8
Spagna	25,0	***Ue27***	***29,5***

* Anno 2009. Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Grafico 2 -Spesa per la protezione sociale nei Paesi Ue* (in percentuale Pil)



* Anno 2009. Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics

Tabella 3 - 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	Totale
Italia	**1.782,3**	**402,1**	**320,2**	**3.468,9**	**635,4**	**131,0**	**5,7**	**14,2**	**6.759,9**
Austria	2.220,5	658,8	878,0	3.576,2	600,1	426,7	35,0	97,4	8.492,6
Belgio	2.182,7	545,1	597,1	2.515,7	611,5	958,1	66,2	209,3	7.685,7
Danimarca	2.026,6	1.322,4	1.146,8	3.339,4	2,3	421,8	213,3	228,3	8.700,8
Finlandia	2.004,5	945,8	868,7	2.591,7	253,0	532,7	123,7	167,6	7.487,6
Francia	2.356,8	472,2	666,9	3.117,1	510,9	455,4	215,7	118,4	7.913,5
Germania	2.340,4	599,4	811,5	2.721,3	582,7	414,4	165,7	48,4	7.683,7
Grecia	1.698,9	274,1	366,7	2.482,7	487,5	295,7	118,7	126,8	5.851,1
Irlanda	2.874,0	384,3	1.037,9	1.531,6	309,7	608,5	139,5	148,0	7.033,6
Lussemburgo	3.474,5	1.593,4	2.733,3	3.698,3	1.275,2	630,3	122,5	278,7	13.806,3
Paesi Bassi	2.955,5	796,0	598,5	3.197,5	406,9	346,7	121,9	599,9	9.023,0
Portogallo	1.275,2	421,8	251,1	2.017,3	332,1	206,4	0,5	55,3	4.559,6
Regno Unito	2.199,3	729,6	484,9	2.568,4	54,5	167,8	353,7	50,9	6.609,2
Spagna	1.761,0	409,1	386,1	1.754,2	507,8	774,5	49,3	71,1	5.713,2
Svezia	2.305,6	1.335,9	916,8	3.529,1	172,1	262,9	140,7	187,6	8.850,7
Ue15	**2.146,8**	**578,5**	**596,2**	**2.795,6**	**445,0**	**383,7**	**153,3**	**99,7**	**7.198,7**
Ue25	**1.957,9**	**531,4**	**543,0**	**2.574,8**	**411,8**	**343,1**	**136,3**	**90,4**	**6.588,7**
Ue27	**1.881,3**	**511,8**	**523,2**	**2.479,9**	**395,2**	**328,2**	**130,2**	**87,4**	**6.337,2**

* Anno 2008; **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

Tabella 4 - 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	Totale
Italia	**7,0**	**1,6**	**1,3**	**13,6**	**2,5**	**0,5**	**0,0**	**0,1**	**26,5**
Austria	7,2	2,1	2,8	11,6	1,9	1,4	0,1	0,3	27,5
Belgio	7,5	1,9	2,1	8,7	2,1	3,3	0,2	0,7	26,5
Danimarca	6,7	4,4	3,8	11,1	0,0	1,4	0,7	0,8	28,8
Finlandia	6,8	3,2	2,9	8,8	0,9	1,8	0,4	0,6	25,4
Francia	8,8	1,8	2,5	11,6	1,9	1,7	0,8	0,4	29,5
Germania	8,2	2,3	2,9	9,3	2,0	1,4	0,6	0,2	26,9
Grecia	7,4	1,2	1,6	10,8	2,1	1,3	0,5	0,6	25,4
Irlanda	8,5	1,1	3,1	4,5	0,9	1,8	0,4	0,4	20,8
Lussemburgo	5,0	2,3	3,9	5,3	1,8	0,9	0,2	0,4	19,9
Paesi Bassi	9,4	2,4	1,2	9,7	1,2	1,0	0,4	1,7	26,9
Portogallo	6,5	2,1	1,3	10,3	1,7	1,0	0,0	0,3	23,2
Regno Unito	7,9	2,7	1,7	10,8	0,1	0,6	1,2	0,2	25,3
Spagna	6,8	1,6	1,4	6,9	2,0	2,5	0,2	0,2	21,6
Svezia	7,5	4,3	3,0	11,6	0,6	0,9	0,5	0,6	28,9
Ue15	**7,8**	**2,2**	**2,1**	**10,4**	**1,6**	**1,3**	**0,6**	**0,4**	**26,3**
Ue25	**7,6**	**2,1**	**2,1**	**10,2**	**1,6**	**1,3**	**0,5**	**0,3**	**25,8**
Ue27	**7,6**	**2,1**	**2,1**	**10,2**	**1,6**	**1,3**	**0,5**	**0,3**	**25,6**

* Anno 2008. Fonte: Eurostat, Esspros

Tabella 5 - 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	Costi amministrativi
Italia	**7,3**	**1,7**	**1,4**	**14,4**	**2,6**	**0,8**	**0,0**	**0,1**	**28,4**
Austria	7,6	2,3	3,1	12,7	2,0	1,8	0,1	0,3	29,9
Belgio	8,2	2,0	2,2	9,4	2,2	3,8	0,2	0,8	28,9
Danimarca	7,6	4,9	4,2	12,1	0,0	2,1	0,8	0,9	32,5
Finlandia	7,5	3,6	3,3	10,4	1,0	2,4	0,5	0,7	29,4
Francia	9,4	1,9	2,6	12,4	2,0	1,9	0,8	0,6	31,6
Germania	9,7	2,4	3,2	10,0	2,2	1,9	0,6	0,2	30,1
Grecia	8,0	1,3	1,8	11,3	2,2	1,6	0,5	0,6	27,3
Irlanda	10,7	1,3	3,7	5,6	1,1	3,1	0,3	0,6	26,4
Lussemburgo	5,8	2,6	4,0	6,2	2,0	1,3	0,3	0,5	22,7
Paesi Bassi	10,3	2,5	1,3	10,4	1,2	1,4	0,4	2,0	29,7
Portogallo	7,3	2,2	1,5	11,2	1,8	1,4	0,0	0,3	25,6
Regno Unito	8,7	3,0	1,8	12,0	0,2	0,8	1,5	0,2	28,2
Spagna	7,3	1,7	1,5	7,7	2,2	3,7	0,2	0,3	24,5
Svezia	8,0	4,5	3,2	12,7	0,6	1,3	0,5	0,7	31,5
Ue15	**8,6**	**2,3**	**2,3**	**11,2**	**1,7**	**1,8**	**0,6**	**0,4**	**29,1**
Ue25	**8,4**	**2,3**	**2,3**	**11,1**	**1,7**	**1,7**	**0,6**	**0,4**	**28,5**
Ue27	**8,4**	**2,3**	**2,3**	**11,1**	**1,7**	**1,7**	**0,6**	**0,4**	**28,4**

* Anno 2009. Fonte: Eurostat, Esspros

Tabella 6 - 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	Totale
Italia	**26,3**	**5,9**	**4,7**	**51,5**	**9,3**	**1,9**	**0,1**	**0,2**	**100,0**
Austria	26,2	7,7	10,3	42,2	7,0	5,0	0,4	1,2	100,0
Belgio	28,4	7,1	7,8	32,7	8,0	12,5	0,9	2,8	100,0
Danimarca	23,3	15,2	13,2	38,4	0,0	4,8	2,5	2,6	100,0
Finlandia	26,8	12,6	11,6	34,6	3,4	7,1	1,7	2,2	100,0
Francia	29,8	6,0	8,4	39,4	6,5	5,8	2,7	1,5	100,0
Germania	30,5	8,4	10,7	34,7	7,6	5,4	2,1	0,6	100,0
Grecia	29,0	4,7	6,3	42,4	8,3	5,1	2,0	2,2	100,0
Irlanda	40,7	5,5	14,8	21,8	4,4	8,7	2,0	2,1	100,0
Lussemburgo	25,2	11,5	19,8	26,8	9,2	4,6	0,9	2,0	100,0
Paesi bassi	34,9	8,8	4,4	35,8	4,5	3,8	1,4	6,5	100,0
Portogallo	28,0	9,3	5,5	44,2	7,3	4,5	0,0	1,2	100,0
Regno Unito	31,2	10,9	6,7	42,8	0,5	2,3	4,9	0,8	100,0
Spagna	31,6	7,3	6,3	32,0	9,2	11,6	0,9	1,1	100,0
Svezia	26,1	14,9	10,4	39,9	1,9	3,0	1,6	2,1	100,0
Ue15	**29,7**	**8,2**	**8,0**	**39,4**	**6,1**	**5,1**	**2,1**	**1,4**	**100,0**
Ue25	**29,6**	**8,2**	**8,0**	**39,6**	**6,1**	**5,0**	**2,0**	**1,3**	**100,0**
Ue27	**29,6**	**8,2**	**8,0**	**39,7**	**6,1**	**4,9**	**2,0**	**1,4**	**100,0**

* Anno 2008. Fonte: Eurostat, Esspros

Tabella 7 - 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	Totale
Italia	**25,7**	**6,1**	**4,9**	**50,8**	**9,3**	**2,8**	**0,1**	**0,3**	**100,0**
Austria	25,5	7,6	10,3	42,3	6,8	5,9	0,4	1,1	100,0
Belgio	28,2	7,1	7,7	32,7	7,5	13,3	0,8	2,7	100,0
Danimarca	23,3	15,1	12,9	37,1	0,0	6,6	2,3	2,7	100,0
Finlandia	25,6	12,3	11,3	35,3	3,3	8,2	1,7	2,4	100,0
Francia	29,7	5,9	8,4	39,2	6,4	6,1	2,7	1,8	100,0
Germania	32,1	8,1	10,5	33,1	7,2	6,3	2,1	0,6	100,0
Grecia	29,1	4,7	6,7	41,4	8,2	5,9	1,8	2,1	100,0
Irlanda	40,6	5,1	13,9	21,1	4,1	11,7	1,3	2,2	100,0
Lussemburgo	25,4	11,4	17,8	27,3	9,0	5,6	1,5	2,1	100,0
Paesi bassi	34,8	8,4	4,4	35,2	4,2	4,9	1,3	6,9	100,0
Portogallo	28,4	8,4	5,8	43,5	7,2	5,3	0,0	1,3	100,0
Regno Unito	30,8	10,6	6,5	42,6	0,6	3,0	5,2	0,8	100,0
Spagna	29,8	7,0	6,2	31,3	8,8	15,0	0,8	1,1	100,0
Svezia	25,4	14,4	10,2	40,2	1,9	4,1	1,5	2,2	100,0
Ue15	**29,7**	**8,0**	**8,0**	**38,6**	**6,0**	**6,2**	**2,1**	**1,4**	**100,0**
Ue25	**29,6**	**8,0**	**8,0**	**38,9**	**6,0**	**6,1**	**2,0**	**1,4**	**100,0**
Ue27	**29,6**	**8,0**	**8,0**	**39,0**	**6,0**	**6,0**	**2,0**	**1,4**	**100,0**

* Anno 2009. Fonte: Eurostat, Esspros

2.3. Enti preposti all'erogazione dei servizi di protezione sociale.

La Tavola 8 seguente illustra, in alcuni grandi Paesi europei, un confronto della distribuzione delle competenze in materia di sicurezza sociale fra i principali Enti competenti. In particolare, l'Inps rappresenta uno dei maggiori Enti europei, in quanto è l'unico ad assommare una complessità di funzioni e servizi previdenziali ed assistenziali, usualmente di competenza di una pluralità di Enti.

TABELLA 8 - 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

Tipologia rischio o prestazione		FRANCIA	GERMANIA	ITALIA	REGNO UNITO
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
	-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

Tipologia rischio o prestazione		FRANCIA	GERMANIA	ITALIA	REGNO UNITO
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

3.1. 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). Tali Conti economici evidenziano il totale delle entrate e delle uscite sostenute dal complesso delle Istituzioni e mostrano, un di cui, riferito agli Enti di previdenza "Amministrazioni Pubbliche" che comprendono le unità istituzionali centrali e locali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali finanziate attraverso contributi generalmente a carattere obbligatorio (Inps, Inam, Inail, ecc.), così come descritti nel capitolo seguente, dedicato agli Enti previdenziali in Italia.

Tabella 9 - Conto economico consolidato della Previdenza - Totale Istituzioni[a] e Amministrazioni Pubbliche - (*in milioni di euro*)

VOCE	2009		2010	
	Totale Istituzioni	di cui Amm. Pub.	Totale Istituzioni	di cui Amm.Pub.
ENTRATE				
Contributi sociali[b]	**241.838**	**213.542**	**242.766**	**214.508**
Dei datori di lavoro	171.671	146.592	172.379	147.087
Effettivi	161.822	142.409	162.898	143.039
Figurativi	9.849	4.183	9.481	4.048
Dei lavoratori	69.722	66.505	69.941	66.975
Dipendenti	40.321	37.782	40.356	38.007
Indipendenti	29.401	28.723	29.585	28.968
Dei non occupati	445	445	446	446
Contribuzioni diverse	**63.130**	**63.130**	**77.858**	**77.858**
Amministrazione centrale[c]	62.267	62.267	76.981	76.981
Amministrazione locale	2	2	2	2
Enti di previdenza	-	-	-	-
Imprese	528	528	537	537
Famiglie	333	333	338	338

Redditi da capitale	**1.035**	**1.035**	**923**	**923**
Altre entrate	**49**	**49**	**54**	**54**
Totale entrate correnti	**306.052**	**277.756**	**321.601**	**293.343**
USCITE				
Prestazioni	**290.089**	**265.523**	**299.111**	**273.768**
Prestazioni sociali in denaro	290.089	265.523	299.111	273.768
Contribuzioni diverse	**8.339**	**8.339**	**7.443**	**7.443**
Amministrazione centrale	5.814	5.814	4.838	4.838
Amministrazione locale	-	-	-	-
Enti di previdenza	1.286	1.286	1.358	1.358
Imprese	73	73	83	83
Famiglie	182	182	180	180
Istituzioni sociali varie	984	984	984	984
Servizi amministrativi	**5.715**	**5.482**	**5.948**	**5.699**
Redditi da lavoro dipendente	3.439	3.423	3.452	3.436
Consumi intermedi	2.035	1.818	2.258	2.025
Ammortamenti	49	49	54	54
Imposte indirette	192	192	184	184
meno: Vendite residuali	-	-	-	-
Altre uscite	**407**	**407**	**439**	**439**
di cui: interessi passivi	247	247	289	289
Totale uscite correnti	**304.550**	**279.751**	**312.941**	**287.349**
Saldo	**1.502**	**-1.995**	**8.660**	**5.994**

(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)

Tabella 10 - Conto economico consolidato dell'Assistenza - Totale Istituzioni[a] e Amministrazioni Pubbliche - *(in milioni di euro)*

VOCE	2009		2010	
	Totale Istituzioni	di cui Amm. Pub	Totale Istituzioni	di cui Amm. Pub.
ENTRATE				
Contributi sociali figurativi	**3.207**	**-**	**3.286**	**-**
Dei datori di lavoro	3.207	-	3.286	-
Contribuzioni diverse	**35.231**	**35.185**	**34.141**	**34.092**
Amministrazione centrale	24.676	24.676	23.131	23.131
Amministrazione locale	9.257	9.211	9.637	9.588
Enti di previdenza	1.286	1.286	1.358	1.358
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	12	12	15	15
Redditi da capitale	**21**	**2**	**22**	**2**
Altre entrate	**337**	**337**	**359**	**359**
Totale entrate correnti	**38.796**	**35.524**	**37.808**	**34.453**
				USCITE
Prestazioni	**39.324**	**34.457**	**38.076**	**33.036**
Prestazioni sociali in denaro	25.945	25.945	24.431	24.431
Prestazioni sociali in natura	13.379	8.512	13.645	8.605
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da prod. market	7.108	3.901	7.174	3.888
- corrispondenti a servizi prodotti da prod. non market:	6.271	4.611	6.471	4.717
Redditi da lavoro dipendente	3.093	2.129	3.156	2.145
Consumi intermedi	3.463	2.648	3.593	2.739
Ammortamenti	539	337	568	359
Imposte indirette	130	121	133	124
Risultato netto di gestione	-106	-106	-90	-90
meno: Produzione servizi vendibili e vendite residuali	-848	-518	-889	-560

Contribuzioni diverse	**31**	**550**	**31**	**874**
Amministrazione centrale	-	-	-	-
Amministrazione locale	28	28	28	28
Enti di previdenza	2	2	2	2
Imprese	-	-	-	-
Famiglie	1	1	1	1
Istituzioni sociali varie	-	519	-	843
Servizi amministrativi	**508**	**508**	**538**	**538**
Redditi da lavoro dipendente	191	191	179	179
Consumi intermedi	316	316	358	358
Imposte indirette	1	1	1	1
Altre uscite	**79**	**22**	**81**	**21**
di cui: interessi passivi	58	22	59	21
Totale uscite correnti	**39.942**	**35.537**	**38.726**	**34.469**
Saldo	**-1.146**	**-13**	**-918**	**16**

(a) Comprende tutti i settori istituzionali pubblici e privati.

Fonte: Istat, Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96)

3.2. Le Prestazioni di protezione sociale per funzioni

La spesa per prestazioni di protezione sociale (che rappresenta il 95,5 per cento della spesa complessiva) è dedicata per oltre la metà alla funzione "vecchiaia" (51,3 per cento), mentre la parte rimanente si distribuisce tra "malattia/sanità" (25,8), "superstiti" (9,2), "invalidità" (5,9), "famiglia" (4,4) e "disoccupazione e altra esclusione sociale" (3,4) (anno 2010).

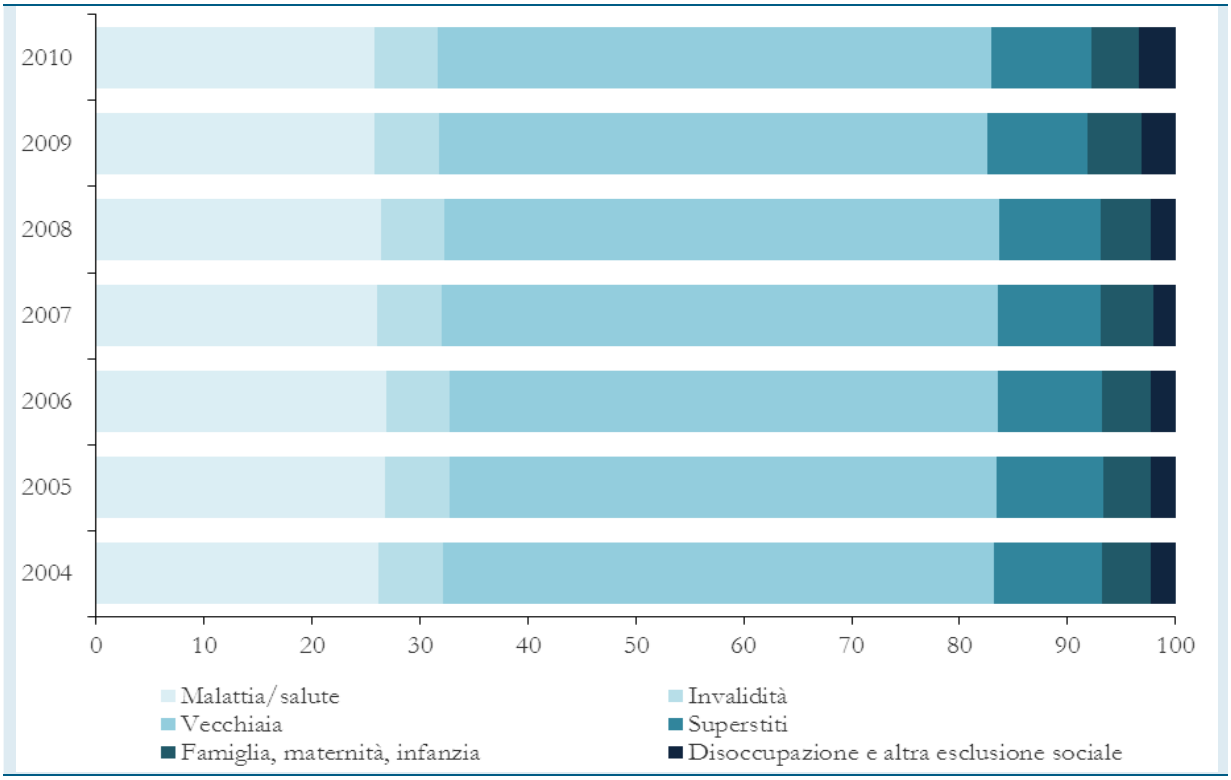
Rispetto al 2004 (primo anno preso in considerazione), sono in aumento le quote di spesa destinate alle funzioni "disoccupazione e altra esclusione sociale" (+1,2 punti percentuali, imputabili esclusivamente alla crescita della spesa per "disoccupazione") e "vecchiaia" (+0,2), mentre registrano una diminuzione le quote relative alle rimanenti funzioni, in particolare, "superstiti" (-0,8) e "malattia/salute" (-0,3).

Tabella 11 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)

FUNZIONI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Malattia/salute	26,1	26,8	26,9	26,0	26,4	25,8	25,8
Invalidità	6,0	6,0	5,9	6,0	5,9	6,1	5,9
Vecchiaia	51,1	50,7	50,8	51,5	51,5	50,8	51,3
Superstiti	10,0	10,0	9,6	9,6	9,3	9,3	9,2
Famiglia, maternità, infanzia	4,5	4,4	4,5	4,8	4,7	4,9	4,4
Disoccupazione e altra esclusione sociale	2,2	2,3	2,3	2,1	2,2	3,2	3,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Anni 2004 – 2010. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Grafico 3 - Spesa per prestazioni di protezione sociale in Italia per funzione*
(composizioni percentuali)



* Anni 2004 – 2010. Fonte: Istat, Conti della protezione sociale

Tabella 12 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2010 - *(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'	**105.451**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**105.451**
Prestazioni sociali in natura	**105.451**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**105.451**
PREVIDENZA	**8.116**	**7.625**	**9.294**	**220.419**	**40.545**	**13.112**	**-**	**-**	**299.111**
Prestazioni sociali in denaro	**8.116**	**7.625**	**9.294**	**220.419**	**40.545**	**13.112**	**-**	**-**	**299.111**
- Pensioni e rendite	-	7.092	-	191.041	40.545	1.569	-	-	240.247
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	-	-	-	27.221	-	-	-	-	27.221
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	8.116	-	2.854	-	-	-	-	-	10.970
- Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	8.274	-	-	8.274
- Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	3.269	-	-	3.269
- Assegni familiari	-	-	6.347	-	-	-	-	-	6.347
- Altri sussidi e assegni	-	533	93	2.157	-	-	-	-	2.783
ASSISTENZA	**453**	**18.638**	**10.231**	**6.617**	**398**	**201**	**394**	**1.144**	**38.076**
Prestazioni sociali in denaro	**453**	**17.448**	**1.479**	**4.200**	**395**	**-**	**394**	**62**	**24.431**
- Pensione sociale	-	-	-	4.001	-	-	-	-	4.001
- Pensione di guerra	-	483	-	-	345	-	-	-	828
- Pensione agli invalidi civili	-	15.056	-	-	-	-	-	-	15.056
- Pensione ai non vedenti	-	1.160	-	-	-	-	-	-	1.160
- Pensione ai non udenti	-	178	-	-	-	-	-	-	178
- Altri assegni e sussidi	453	571	1.479	199	50	-	394	62	3.208
Prestazioni sociali in natura	**-**	**1.190**	**8.752**	**2.417**	**3**	**201**	**-**	**1.082**	**13.645**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	-	680	4.801	1.215	-	-	-	478	7.174
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	-	510	3.951	1.202	3	201	-	604	6.471
Totale protezione sociale	**114.020**	**26.263**	**19.525**	**227.036**	**40.943**	**13.313**	**394**	**1.144**	**442.638**

Tabella 12 - Prestazioni di protezione sociale secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione. Anno 2010 - *(milioni di euro)*

FUNZIONE E TIPO DI PRESTAZIONE	EVENTI, RISCHI E BISOGNI								
	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccu-pazione	Abitazione	Esclusione sociale	Totale
DI CUI: ISTITUZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE									
SANITA'	**105.451**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**105.451**
Prestazioni sociali in natura	**105.451**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**105.451**
PREVIDENZA	**3.000**	**7.590**	**9.294**	**200.659**	**40.113**	**13.112**	**-**	**-**	**273.768**
Prestazioni sociali in denaro	**3.000**	**7.590**	**9.294**	**200.659**	**40.113**	**13.112**	**-**	**-**	**273.768**
- Pensioni e rendite	-	7.057	-	189.506	40.113	1.569	-	-	238.245
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	-	-	-	10.940	-	-	-	-	10.940
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	3.000	-	2.854	-	-	-	-	-	5.854
- Indennità di disoccupazione	-	-	-	-	-	8.274	-	-	8.274
- Assegno di integrazione salariale	-	-	-	-	-	3.269	-	-	3.269
- Assegni familiari	-	-	6.347	-	-	-	-	-	6.347
- Altri sussidi e assegni	-	533	93	213	-	-	-	-	839
ASSISTENZA	**453**	**18.425**	**6.457**	**5.974**	**398**	**201**	**394**	**734**	**33.036**
Prestazioni sociali in denaro	**453**	**17.448**	**1.479**	**4.200**	**395**	**-**	**394**	**62**	**24.431**
- Pensione sociale	-	-	-	4.001	-	-	-	-	4.001
- Pensione di guerra	-	483	-	-	345	-	-	-	828
- Pensione agli invalidi civili	-	15.056	-	-	-	-	-	-	15.056
- Pensione ai non vedenti	-	1.160	-	-	-	-	-	-	1.160
- Pensione ai non udenti	-	178	-	-	-	-	-	-	178
- Altri assegni e sussidi	453	571	1.479	199	50	-	394	62	3.208
Prestazioni sociali in natura	**-**	**977**	**4.978**	**1.774**	**3**	**201**	**-**	**672**	**8.605**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	-	680	1.515	1.215	-	-	-	478	3.888
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	-	297	3.463	559	3	201	-	194	4.717
Totale protezione sociale	**108.904**	**26.015**	**15.751**	**206.633**	**40.511**	**13.313**	**394**	**734**	**412.255**

(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)

3.3. Le Prestazioni 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, si rileva che:

- 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 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 erogate in Italia dagli enti di previdenza è pari a 285.145 milioni di euro, il 18,7 per cento del Pil, e corrisponde a un importo pro capite di 4.737 euro (anno 2009). Il settore della previdenza rappresenta il 92,6 per cento delle uscite, seguito da quelli dell'assistenza e della sanità. All'opposto, le entrate attraverso i contributi sociali ammontano a 222.975 milioni di euro (3.704 euro per abitante, il 14,7 per cento del Pil) e coprono il 78,2 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 (56,4 per cento): la Lombardia si distingue per il bilancio leggermente positivo, con 51,2 miliardi di euro erogati (5.234 euro per abitante), 52,5 miliardi di contributi versati e un indice di copertura previdenziale uguale a 102,5. 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 102,0. Il Lazio è la seconda regione per ammontare complessivo di prestazioni sociali erogate (28,6 miliardi, 5.050 euro per abitante) e contributi versati (circa 26,6 miliardi). Nel complesso del Mezzogiorno la quota di prestazioni erogata rappresenta il 28,3 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 21,7 e al 13,7 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 importo dei contributi. Fanno eccezione la Liguria e l'Umbria con indici di copertura tra i più bassi, insieme a Calabria,

Puglia, Basilicata, 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.

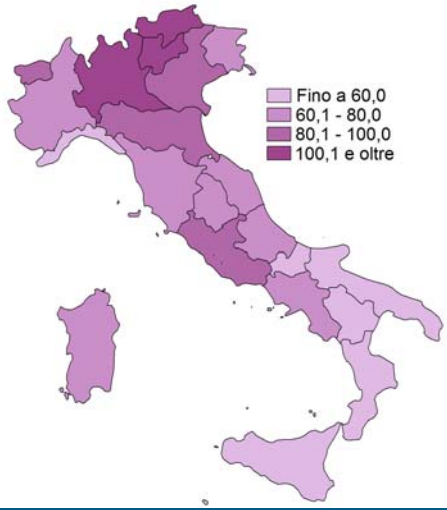
Rispetto al Pil, è il Nord-est e, in particolare, il Trentino-Alto Adige a registrare le percentuali di spesa più contenute. Nel Mezzogiorno si spende di più, anche se la Liguria si attesta sugli stessi livelli di Puglia e Calabria. Riguardo ai contributi versati in rapporto al Pil, Lombardia, Lazio, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Trento sono in testa; in coda Sicilia, Bolzano, Molise e Calabria.

Tabella 13 - Indice di copertura previdenziale per regione*
(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)

Regione	Indice di copertura previdenziale	Regione	Indice di copertura previdenziale
Bolzano	*104,1*	Abruzzo	67,5
Lombardia	102,5	Campania	63,0
Trento	*100,1*	Sardegna	62,2
Lazio	93,1	Umbria	61,3
Veneto	91,1	Molise	59,6
Emilia Romagna	81,6	Sicilia	59,4
Valle d'Aosta	80,5	Basilicata	59,0
Friuli Venezia Giulia	73,2	Liguria	56,2
Marche	72,8	Puglia	55,5
Piemonte	72,5	Calabria	52,0
Toscana	71,7	**Italia**	**78,2**

* Anno 2009. Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Grafico 4 - Indice di copertura previdenziale per regione*
(rapporto percentuale tra contributi versati e prestazioni erogate)



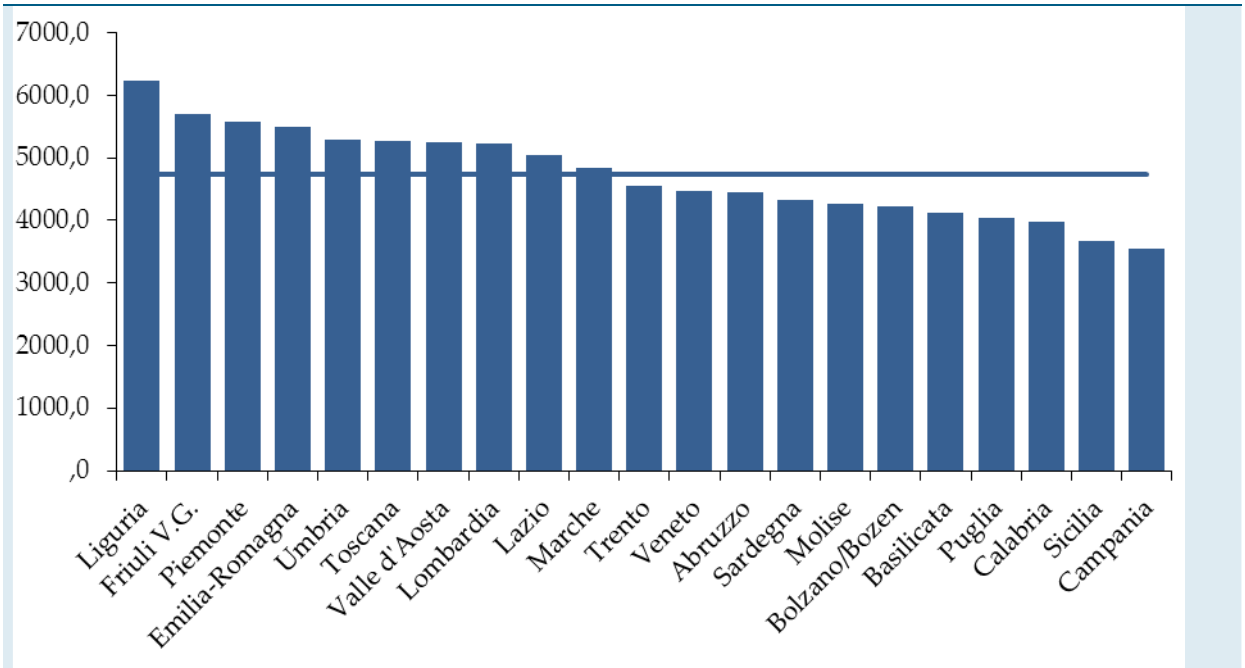
* Anno 2009. Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Tabella 14 - Prestazioni sociali erogate dagli Enti di previdenza per regione*
(euro per abitante)

Regione	Indice di copertura previdenziale	Regione	Indice di copertura previdenziale
Liguria	6.227	Veneto	4.471
Friuli-Venezia Giulia	5.701	Abruzzo	4.452
Piemonte	5.573	Sardegna	4.320
Emilia-Romagna	5.486	Molise	4.269
Umbria	5.299	*Bolzano/Bozen*	*4.225*
Toscana	5.277	Basilicata	4.118
Valle d'Aosta	5.244	Puglia	4.047
Lombardia	5.234	Calabria	3.979
Lazio	5.050	Sicilia	3.669
Marche	4.844	Campania	3.539
Trento	*4.552*	**Italia**	**4.737**

* Anno 2009 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Grafico 5 - Prestazioni sociali erogate dagli enti di previdenza per regione* (euro per abitante)



* Anno 2009 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

Tabella 15 - 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	22.923	1.800	19	24.742	20,4	17.948	14,8
Valle d'Aosta	619	49	1	668	16,0	538	12,9
Lombardia	47.447	3.726	38	51.212	16,5	52.468	16,9
Liguria	9.320	732	8	10.059	23,2	5.656	13,0
Trentino AA	4.165	327	3	4.495	13,4	4.584	13,7
Bolzano	*1.962*	*154*	*2*	*2.117*	*12,3*	*2.204*	*12,8*
Trento	*2.203*	*173*	*2*	*2.378*	*14,7*	*2.380*	*14,7*
Veneto	20.294	1.594	16	21.905	15,5	19.961	14,1
Friuli V.G.	6.510	511	5	7.026	20,2	5.145	14,8
Emilia-Romagna	22.150	1.739	18	23.908	18,0	19.513	14,7
Toscana	18.183	1.428	15	19.626	18,9	14.067	13,5
Umbria	4.407	346	4	4.756	22,5	2.917	13,8
Marche	7.063	555	6	7.623	18,9	5.552	13,7
Lazio	26.455	2.078	21	28.554	16,9	26.573	15,7
Abruzzo	5.513	433	4	5.951	21,5	4.017	14,5
Molise	1.268	100	1	1.368	21,2	816	12,7
Campania	19.081	1.498	15	20.595	21,7	12.982	13,7
Puglia	15.304	1.202	12	16.518	24,2	9.168	13,4
Basilicata	2.250	177	2	2.428	22,1	1.433	13,1
Calabria	7.406	582	6	7.994	23,5	4.157	12,2
Sicilia	17.136	1.346	14	18.496	21,5	10.985	12,8
Sardegna	6.691	525	5	7.222	21,6	4.495	13,4
Nord-ovest	80.309	6.307	65	86.681	18,1	76.611	16,0
Nord-est	53.119	4.171	43	57.333	16,7	49.203	14,4
Centro	56.108	4.406	45	60.559	18,1	49.109	14,7
Centro-Nord	189.536	14.885	153	204.574	17,7	174.923	15,1
Mezzogiorno	74.649	5.862	60	80.571	22,3	48.052	13,3
Italia	**264.185**	**20.747**	**214**	**285.145**	**18,7**	**222.975**	**14,7**

* Anno 2009 - Fonte: Istat, Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali

3.4. 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 2010 gli EP compresi nel campo di indagine sono cinquanta, ventitre dei quali erogano prestazioni di base e ventisette 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

3.5. 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'**Inail** 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.

3.6. L'accorpamento dell'Inpdap e dell'Enpals nell'Inps

La legge n. 214/2011 ha previsto l'accorpamento dell'Inpdap e dell'Enpals nell'Inps, al fine di perseguire l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale ed assistenziale. Con le fusioni previste, si sono rafforzati i due poli raccolti attorno all'Inps e all'Inail.

L'Inpdap, nel piano di razionalizzazione degli enti previdenziali, aveva già incorporato le gestioni previdenziali di tutto il personale militare (2010) ed accorpato l'Enam (Ente nazionale di Assistenza Magistrale) con l'assorbimento della categoria degli insegnanti di scuola primaria e della scuola dell'infanzia.

L'accorpamento degli Enti comporta modifiche all'assetto territoriale dell'Istituto, alla dotazione organica del personale, alle risorse finanziarie gestite e all'offerta di servizi per la collettività.

L'Istituto previdenziale assorbe circa 2,8 milioni di pensioni Inpdap e oltre 60 mila trattamenti già erogati dall'Enpals.

Con questa operazione l'Ente assume, a livello europeo, una dimensione unica per la gestione della previdenza pubblica.

Nell'ambito del processo di accorpamento degli Enti previdenziali, al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni in materia di previdenza ed assistenza, l'incorporazione tra i tre enti deve essere vista non tanto come una soppressione ma un assorbimento, una integrazione di valori, di esperienza, di efficienza, di porzioni di welfare, con l'obiettivo di rendere servizi migliori all'utenza.

Tra le attività istituzionali dell'Inpdap, oltre a quelle connesse al ruolo previdenziale, rivestono notevole importanza sul piano del *welfare* del pubblico

impiego le prestazioni creditizie e sociali agli iscritti: dalla concessione di prestiti a breve e a lunga scadenza, nonché di mutui ipotecari edilizi, ai benefici di carattere sociale (borse di studio, assegni universitari, servizi di ospitalità in favore di giovani studenti presso i convitti di proprietà dell'Inpdap, ospitalità agli anziani presso le due case albergo per anziani dell'Inpdap, convenzioni con residenze sanitarie assistite per l'assistenza di pensionati non autosufficienti ed in condizioni economiche disagiate, ecc.).

L'Inps incorpora tali attività, progetti ed idee orientando sempre più l'attività del nuovo Inps verso un *welfare* globale.

3.7. I servizi erogati dai principali Enti previdenziali

3.7.1. 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	Indennità di maternità

temporanee	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

3.7.2. 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

3.7.3. 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.

3.7.4. 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

3.7.5. 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

3.7.6. 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

4.1. Sintesi dei dati e degli indicatori

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 2011
SEDI INPS	Sedi Inps (incluse Agenzie Complesse e Direzione Generale)	177
	Agenzie	344
	Punti Cliente[38]	1.646
	Presidi Inps presso i Consolati[39]	245
FLUSSI FINANZIARI	Flusso finanziario complessivo annuo (entrate/uscite)	574 mld. di euro
ASSICURATI	Lavoratori iscritti	19,9 mln.
IMPRESE	Imprese iscritte	1,4 mln.
PRESTAZIONI	Beneficiari di trattamenti pensionistici[40]	13,9 mln
	Importo erogato per rate di pensione e invalidità civile	195,8 mld di euro
	Beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito[41]	3,9 mln
	Importo annuo erogato per sostegno al reddito (comprensivo di copertura per contribuzione figurativa)	19,1 mld di euro
	Importo annuo erogato per prestazioni socio-assistenziali (famiglia, malattia, maternità)	10,4 mld di euro
E-GOVERNMENT	Tasso di copertura dei processi e servizi Inps online	99,8%
	Numero servizi erogati on-line (a Cittadini, Imprese, Patronati, Comuni, CAF)	75,9 mln
	Contact Center multicanale (totale contatti e servizi gestiti)	15 mln
	Visitatori del sito istituzionale (nell'anno)	208,2 mln
	Numero medio di visitatori al giorno	570 mila
	Numero PIN rilasciati (cumulativo)	7,6 mln

[38] Sportello telematico istituito presso gli Enti locali e le Pubbliche Amministrazioni.

[39] Forniscono assistenza ai cittadini italiani residenti all'estero in materia di Sicurezza Sociale.

[40] Sono compresi anche gli invalidi civili titolari di assegni e di indennità.

[41] Comprende i soggetti beneficiari di Cassa Integrazione Guadagni, Disoccupazione e Mobilità.

Totale pagine web visitate (nell'anno)	2,6 mld
Numero medio di pagine web visitate al giorno	7 mln
Numero accessi ai servizi mobili via smartphone, tablet, etc. (nell'anno)	233 mila

La Tavola seguente evidenzia invece l'impatto della previdenza pubblica del settore privato e dell'assistenza sul sistema economico nazionale.

L'impatto della previdenza pubblica nel settore privato e dell'assitenza sul sistema economico nazionale

Area	Descrizione	Valore 2011
GENERALE	Utenti Inps[42] su totale residenti	67,1%
	Utenti Inps su totale residenti in età da lavoro e anziani	78%
	Spesa prestazioni Inps su PIL	14%
LAVORATORI	Lavoratori assicurati Inps sul totale degli occupati	86,9%
	Lavoratori assicurati Inps su forze lavoro[43] (Istat)	79,7%
IMPRESE	Imprese iscritte all'Inps su totale imprese	35,9%
SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Pensioni Inps su totale pensioni	79,8%
	Pensionati Inps su totale pensionati	85,5%
SOSTENIBILITÀ SISTEMA PENSIONISTICO INPS	Spesa pensionistica Inps su PIL	11,6%
	Spesa pensionistica Inps su spesa pubblica	25,4%
	Spesa pensionistica Inps su spesa per la protezione sociale	44,5%
	Pensionati Inps ogni 1.000 lavoratori assicurati Inps	700
SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE, AL REDDITO, ALLA FAMIGLIA, ALLE IMPRESE	Spesa per prestazioni a sostegno reddito, occupazione, famiglia e imprese su PIL	2,4%

[42] Sono compresi i pensionati, i lavoratori e i beneficiari delle prestazioni a sostegno del reddito.

[43] Forze lavoro: secondo la definizione Istat, comprendono le persone occupate e quelle disoccupate in cerca di lavoro.

4.2. I volumi complessivi della produzione

I volumi complessivi della produzione

La produzione nel 2011 è stata caratterizzata dalla nuova organizzazione dell'Istituto che fa riferimento ai cosiddetti Flussi standardizzati di processo (detti anche Nastri-web), che accompagnano gli operatori nella gestione delle attività da compiere per l'erogazione dei singoli prodotti/servizi istituzionali, esplicitando, per ognuna di esse, la sequenza delle azioni da svolgere e contestualizzando, in un'unica pagina web tutte le informazioni amministrative (manuali, ipertesti, circolari, messaggistica e modulistica) e le procedure informatiche gestionali necessarie.

Il Flusso standardizzato è, pertanto, lo strumento che garantisce la corretta esecuzione delle attività, sia sotto l'aspetto formale che sostanziale, nel pieno rispetto della qualità del processo produttivo.

I Flussi standardizzati di processo si sono sviluppati in logica di standardizzazione delle *modalità di lavoro* degli operatori, previa puntuale descrizione e definizione dei flussi di attività, attraverso un costante e condiviso processo di integrazione.

Il rilascio dei "flussi guidati" di attività garantisce il rispetto, da parte dell'operatore, delle regole procedurali così come individuate, riduce/esclude la possibilità di errori nella definizione delle pratiche, consente la memorizzazione dello stato di lavorazione di una pratica e rende più agevole l'accesso alle transazioni.

La rilevazione della **produzione** delle strutture territoriali è conforme alla separazione tra le attività innescate da domande di servizio, di competenza delle agenzie (Front Office), e le attività di gestione dei flussi contributivi e informativi che alimentano i conti aziendali ed individuali, di competenza dell'area flussi (Back Office). Inoltre, sono analizzati i dati di produzione che competono alle aree professionali e i dati di impiego del personale relativi a tutte le aree comprese quelle di direzione e delle funzioni di staff.

I volumi di produzione omogeneizzata nel 2011 e per confronto nel 2010 (per poter misurare e rendere comparabili fra loro prodotti diversi, è stata operata una "normalizzazione" che, attraverso l'uso di parametri e fattori numerici, ha permesso di definire come "prodotti omogeneizzati", quei prodotti che comportano per l'Istituto analoghi consumi di risorse e di tempi di lavorazione), sono riportati nella Tabella 16 seguente.

Tabella 16 - Volumi di produzione omogeneizzata[44]. Anni 2010 - 2011			
	2010	**2011**	**Var. % 2011/2010**
Front office	**8.326.900**	**8.505.853**	**2,2**
Assicurato-pensionato[45]	2.509.650	2.516.655	0,3
Prestazioni a sostegno del reddito[46]	2.075.904	2.237.716	7,8
Servizi al soggetto contribuente[47]	3.240.314	3.254.926	0,5
Servizi collegati a requisiti socio-sanitari	300.128	307.830	2,6
Prodotti ad elevata specializzazione	200.904	188.726	-6,1
Back office	**5.798.829**	**5.919.239**	**2,1**
Anagrafica e gestione flussi	2.416.920	2.405.142	-0,5
Accertamento (Prevenzione e contrasto al lavoro irregolare)	1.164.027	1.110.782	-4,6
Verifica amministrativa	Area non presente	135.851	-
Gestione del credito	1.495.918	1.468.674	-1,8
Controllo prestazioni	703.992	769.046	9,2
Gestione ricorsi amministrativi e giudiziari	17.972	29.744	65,5
TOTALE AREA PRODUZIONE	**14.125.729**	**14.425.092**	**2,1**

La produzione si presenta differenziata tra le aree del front office (linee di servizio delle agenzie) e le aree del back office (collegate alla gestione dei flussi).

La produzione complessiva nel 2011 si è attestata a 14.425.090 pezzi omogeneizzati con un incremento pari al 2,1% sul 2010.

La Tabella 17 successiva mostra la ripartizione territoriale della produzione omogeneizzata lorda complessiva del front office e del back office.

[44] Per poter misurare e rendere comparabili fra loro prodotti diversi è stata operata una "normalizzazione" che, attraverso l'uso di parametri e fattori numerici, ha permesso di definire come "prodotti omogeneizzati", quei prodotti che comportano per l'Istituto analoghi consumi di risorse e di tempi di lavorazione

[45] **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.

[46] **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 all'assicurato e alla sua famiglia.

[47] **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.

Tabella 17 - Distribuzione territoriale dei volumi di produzione. Anni 2010-2011			
REGIONE	**2010**	**2011**	**Var. % 2011/2010**
Piemonte	1.011.518	1.025.858	1,4
Valle d'Aosta	36.596	41.292	12,8
Lombardia	2.047.991	2.042.631	-0,3
Liguria	375.864	389.027	3,5
Trentino A. A.	242.293	244.241	0,8
Veneto	1.052.004	1.022.525	-2,8
Friuli V.G.	321.558	325.403	1,2
Emilia Romagna	1.065.461	1.090.984	2,4
Toscana	916.288	927.744	1,3
Umbria	244.097	261.452	7,1
Marche	444.151	469.992	5,8
Lazio	1.304.266	1.353.341	3,8
Abruzzo	384.773	413.527	7,5
Molise	91.105	102.962	13,0
Campania	1.297.357	1.393.927	7,4
Puglia	941.013	955.295	1,5
Basilicata	153.949	167.706	8,9
Calabria	524.931	540.721	3,0
Sicilia	1.228.969	1.213.619	-1,3
Sardegna	441.545	442.845	0,3
Nazionale	**14.125.728**	**14.425.090**	**2,1**

La Tabella 18 seguente illustra lo storico della produzione lorda complessiva (Processi primari "Assicurato-pensionato", "Prestazioni a sostegno del reddito", "Soggetto contribuente") nel quinquennio 2007-2011: l'incremento di produzione nel 2011 è stato del 2,1% rispetto al 2010 e del 23,4% rispetto al 2007.

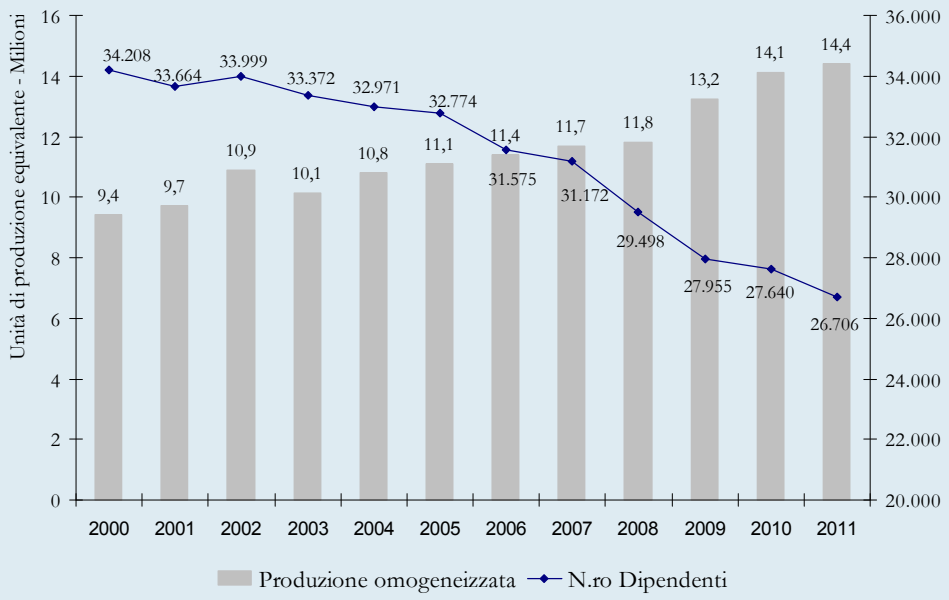
Tabella 18 - Volumi di produzione complessiva. Anni 2007 – 2011.						
N. unità di produzione equivalente					Var. % 2011/2010	Var. % 2011/2007
2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**		
11.687.642	11.820.850	13.236.108	14.125.729	14.425.092	2,1%	23,4%

Il successivo Grafico 6 illustra il confronto fra gli andamenti della produzione complessiva ed il personale in forza all'Istituto negli anni dal 2000 al 2011.

Si osservano trend opposti: all'aumento costante di produzione negli anni è associata una continua diminuzione del personale, ciò significa che pur con la

riduzione delle risorse, l'Istituto ha comunque mantenuto ed anche incrementato gli standard di produttività.

Grafico 6 - Produzione e Personale Inps. Anni 2000-2011



La produttività

L'incremento della produzione e la concomitante riduzione di personale hanno determinato un incremento della produttività[48] che, a livello nazionale, mostra una crescita del 6,07% sull'indicatore globale di produttività (produzione rapportata all'intero personale della Sede) e dell'8,16% sull'indicatore di produttività delle aree di produzione (produzione rapportata al solo personale impegnato nei processi produttivi).

Tabella 19 - Indicatori di produttività (a) - Anni 2010 e 2011 e variazione %

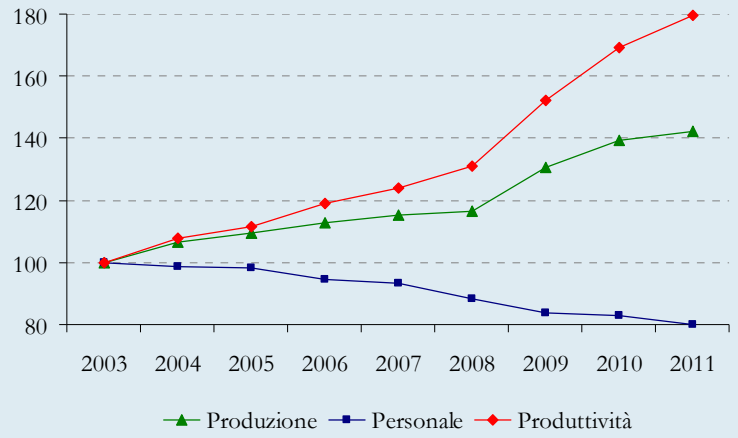
Area/ Processo	2010	2011	Var.% 2011/2010
Standard globale di produttività (b)	70,4	74,7	6,07%
Standard di produttività aree di produzione (c)	90,2	97,6	8,16%

a) Unità di produzione equivalente per addetto (standard mensile)
b) Risulta dal rapporto tra la produzione equivalente dei processi produttivi (front office e back office) ed il totale del personale presente della sede.
c) Risulta dal rapporto tra la produzione equivalente dei processi produttivi / totale del personale presente nei processi produttivi.

[48] 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 pro-capite realizzate dal personale impiegato in un periodo di riferimento.

Il Grafico 7 illustra l'andamento del rapporto tra produzione, risorse e produttività, per gli anni dal 2004 al 2011, assumendo il valore 100 come base per l'anno 2003.

Grafico 7 - Produzione, risorse e produttività: Anni 2003*-2011



*Base 2003 = 100

Gli indicatori di risultato

L'andamento complessivo del risultato della gestione a livello nazionale rispetto allo scorso anno mostra un incremento del 6,97%, raggiunto attraverso un significativo miglioramento registrato sia sul fronte dell'efficienza (5,41%) che della qualità (8,53%). Anche la distribuzione per regione evidenzia scostamenti positivi degli indicatori di risultato rispetto al 2010, con valori mediamente compresi tra il 5% ed il 10%.

Tabella 20 - Indicatori di risultato: % scostamento 2011 rispetto al 2010			
Regione	**Indicatore sintetico aree di produzione**	**Qualità**	**Efficienza**
Piemonte	6,99%	8,68%	5,29%
Valle d'Aosta	5,01%	10,06%	-0,03%
Lombardia	7,07%	9,44%	4,70%
Liguria	8,34%	8,12%	8,56%
Trentino A.A.	6,92%	12,02%	1,83%
Veneto	5,07%	6,64%	3,50%
Friuli V.G.	7,47%	10,42%	4,51%
Emilia Romagna	5,96%	7,43%	4,49%
Toscana	7,45%	9,54%	5,36%
Umbria	7,34%	6,95%	7,73%
Marche	6,45%	7,42%	5,48%
Lazio	8,40%	8,50%	8,30%
Abruzzo	7,78%	8,06%	7,51%
Molise	11,71%	8,16%	15,25%
Campania	7,99%	9,73%	6,25%
Puglia	5,41%	7,89%	2,92%
Basilicata	10,40%	5,74%	15,07%
Calabria	8,52%	10,66%	6,39%
Sicilia	4,82%	6,12%	3,53%
Sardegna	6,45%	8,48%	4,43%
Nazionale	**6,97%**	**8,53%**	**5,41%**

Indicatori dell'andamento della gestione

Per consentire una valutazione complessiva dell'andamento produttivo a livello nazionale e regionale si rilevano gli indicatori di economicità, che rappresentano la sintesi tra il risultato, misurato in termini di efficienza e di efficacia ed i costi di gestione. Infatti, la misurazione dell'economicità della gestione viene effettuata sulla base di un apposito "indicatore di economicità" le cui modalità di calcolo sono rappresentate nel prospetto seguente.

Indicatore di economicità	=	**Risultato della gestione - (% di scostamento della performance)** (variazione risultati di efficienza/efficacia rispetto all'anno precedente) / **Costi della gestione (% di scostamento dei costi di gestione)** (variazione costi rispetto all'anno precedente)

L'indicatore di economicità è un elemento fondamentale per valutare la coerenza della gestione ed economica rispetto ai risultati raggiunti. Il prospetto seguente fornisce indicazioni a seconda del valore assunto da tale indicatore.

> 1	Il beneficio dei risultati raggiunti è più che proporzionale rispetto all'utilizzo delle risorse impiegate.
= 1	Il beneficio dei risultati raggiunti è in linea con l'utilizzo delle risorse impiegate.
< 1	Il beneficio dei risultati raggiunti non soddisfa il criterio dell'economicità rispetto all'utilizzo delle risorse impiegate.

Tutte le regioni hanno indicatori di economicità[49] superiori ad 1 ad indicare che i risultati raggiunti sono più che proporzionali rispetto all'utilizzo delle risorse impiegate (Tabella 21).

Tabella 21 - Indicatori di economicità - Distribuzione territoriale Anno 2011

	Economicità 1	Economicità 2
	Costi totali	Costi discrezionali
Piemonte	1,09	1,20
Valle d'Aosta	1,04	1,12
Lombardia	1,08	1,07
Liguria	1,09	1,15
Trentino AA	1,10	1,26
Veneto	1,07	1,17
Friuli VG	1,09	1,15
Emilia Romagna	1,06	1,03
Toscana	1,07	1,06
Umbria	1,09	1,15
Marche	1,07	1,08
Lazio	1,15	1,24
Abruzzo	1,10	1,17
Molise	1,15	1,27
Campania	1,10	1,11
Puglia	1,04	1,03
Basilicata	1,10	1,09
Calabria	1,13	1,23
Sicilia	1,09	1,15
Sardegna	1,12	1,22
Nazionale	**1,09**	**1,13**

L'andamento del valore aggiunto sociale

I dati economici esposti nei risultati del bilancio consuntivo possono essere integrati con indicatori che forniscono anche la dimensione sociale dell'azione

[49] Gli indicatori di economicità sono calcolati sulla base delle risultanza di gestione al 31 dicembre 2011.

dell'Istituto. Un importante indicatore di tale tipologia, il "Valore Sociale Aggiunto" offre una misura dei trasferimenti dei benefici sociali gestiti dall'Inps, commisurata ai valori economici. Esso, infatti, integra il valore aggiunto economico aggiungendovi le prestazioni sociali erogate e sottraendovi i costi di gestione, consentendo così di valutare l'efficienza dell'erogazione delle prestazioni sociali. In pratica fornisce una misura della ricchezza, in senso lato, prodotta e distribuita direttamente ed indirettamente a chi ha contribuito a generarla e in definitiva all'intera collettività nazionale.

Nel caso dell'Inps, il Valore Sociale Aggiunto (VSA) è valutato come somma di due termini, il primo riguardante il valore economico netto della produzione (VPN), calcolato come differenza tra valore della produzione (VP) e costo della produzione (CP), il secondo riguardante i benefici sociali netti erogati (BSN) calcolati come differenza tra benefici economici erogati (BE) ed i relativi costi (CBE), secondo le seguenti relazioni:

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 e con gli sgravi contributivi, nonché con i ratei e i risconti, sommato con gli altri ricavi e proventi rettificati (trasferimenti dello Stato, delle Regioni, di altri Enti, ecc.), come indicato nella Tabella 22 seguente.

Tabella 22 - Valore della produzione. Anni 2010 – 2011 (milioni di euro)

Aggregati	2010	2011	Var. 2011/2010	Var. % 2011/2010
Entrate contributive rettificate e integrate	140.031	143.852	3.821	2,7%
Trasferimenti (da Stato ed Enti pubblici) e altre entrate e poste correttive	85.014	85.238	224	0,3%
Valore della produzione	**225.045**	**229.090**	**4.045**	**1,8%**

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.

Tabella 23 - Costo della produzione. Anni 2010 – 2011 (milioni di euro)				
Aggregati	**2010**	**2011**	**Var. 2011/2010**	**Var. % 2011/2010**
Prestazioni istituzionali rettificate	213.555	217.511	3.956	1,9%
Acquisto beni e servizi	1.395	1.430	35	2,5%
Costi del Personale	2.113	1.915	-198	-9,4%
Ammortamenti e svalutazioni	6.087	4.874	-1.213	-19,9%
Accantonamenti ai fondi per oneri e rischi	-1.035	-406	629	-60,8%
Oneri diversi di gestione	6.374	6.250	-124	-1,9%
Costo della produzione	**228.489**	**231.574**	**3.085**	**1,4%**

I Benefici Sociali Netti (BSN) sono rappresentati 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 Tabella 24.

Tabella 24 - Valore Sociale Aggiunto. Anni 2010 – 2011 (milioni di euro)				
Aggregati	**2010**	**2011**	**Var. 2010/2011**	**Var. % 2010/2011**
Valore Aggiunto della produzione	-3.444	-2.484	960	-27,9%
Prestazioni istituzionali erogate (rettificate)	213.555	217.511	3.956	1,9%
Costi di gestione e oneri vari	14.934	14.063	-871	-5,8%
Valore sociale aggiunto	**195.177**	**200.964**	**5.787**	**3,0%**
Variazione rispetto anno precedente	**2,0%**	**3,0%**		

Come si può rilevare, nel 2011 il Valore Sociale Aggiunto è aumentato del 3% rispetto al 2010, un risultato molto positivo e superiore all'incremento del 2% registrato nel 2010 rispetto all'anno precedente.

Nel corso degli ultimi anni il Valore Sociale Aggiunto ha avuto l'andamento riportato nella Tabella 25, che evidenza, nonostante la crisi, un andamento in crescita costante. Ciò conferma, in contrapposizione allo stress sui conti prodotto dalla crisi economica, il ruolo dell'Inps quale istituzione al centro dello stato sociale italiano.

Tabella 25 - Valore Sociale Aggiunto. Anni 2007 – 2011 (milioni di euro)					
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
	179.828	**187.198**	**191.287**	**195.177**	**200.964**
Variazione rispetto anno precedente	**3,9%**	**4,1%**	**2,2%**	**2,0%**	**3,0%**

L'Invalidità civile

Con il trasferimento all'Inps delle funzioni residuate allo Stato in materia di invalidità civile, cecità civile, sordomutismo, handicap e disabilità, decretato dall'art. 10 della legge n. 248/2005 e attuato con il DPCM 30 marzo 2007, l'attività di verifica ordinaria e straordinaria relativa alla permanenza dei requisiti che hanno dato luogo alla concessione di pensioni, assegni e indennità, è entrata nelle competenze dell'Inps. L'art. 20 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, titolato "Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile", ha attribuito, inoltre, all'Istituto nuove competenze per l'accertamento dell'invalidità civile, con l'intento di ottenere tempi più rapidi e modalità più chiare per il riconoscimento dei relativi benefici. I controlli attualmente in corso sulla spettanza della indennità di invalidità ai soggetti beneficiari, conseguono anche dalla necessità di uniformare requisiti e modalità di autorizzazione, precedentemente gestiti da Enti diversi.

Ulteriore novità è quella che da gennaio 2010 le domande di accertamento volte ad ottenere i benefici in materia di invalidità civile devono essere presentate all'Inps, corredate di certificazione medica, esclusivamente in via telematica.

Il prospetto che segue riepiloga le dimensioni quantitative del fenomeno, mostrando i volumi gestiti sul territorio.

Tabella 26 -Volumi delle prestazioni di invalidità civile richieste. Anno 2011

Regione	Media prestazioni richieste per domanda	Totale domande telematiche	Prestazioni richieste					
			Invalidità Civile	Cecità Civile	Sordità	Handicap (L. 104/92)	Collocamento mirato (L. 68/99)	Totale prestazioni
Abruzzo	1,65	32.747	28.147	925	655	21.125	3.127	53.979
Basilicata	1,50	14.950	13.094	461	249	8.243	439	22.486
Calabria	1,39	47.644	40.321	1.092	1.037	22.238	1.328	66.016
Campania	1,45	143.661	114.664	2.138	2.139	78.352	11.727	209.020
Emilia Romagna	1,97	86.754	83.624	1.552	1.128	77.182	7.439	170.925
Friuli VG	1,74	23.211	20.356	426	275	17.114	2.251	40.422
Lazio	1,59	131.602	109.719	2.111	1.678	91.395	3.713	208.616
Liguria	2,01	31.985	33.025	742	627	26.022	3.804	64.220
Lombardia	1,98	152.581	148.970	2.964	2.617	129.969	18.090	302.610
Marche	1,80	29.991	27.881	636	452	22.571	2.586	54.126
Molise	1,36	8.169	7.132	245	221	3.449	103	11.150
Piemonte	1,56	86.776	81.736	1.692	1.585	45.127	5.116	135.256
Puglia	1,65	86.677	79.570	1.891	2.182	54.243	4.751	142.637
Sardegna	1,69	38.475	30.231	715	679	29.816	3.528	64.969
Sicilia	1,61	147.521	123.895	3.270	2.678	93.600	14.037	237.480
Toscana	1,60	70.229	65.457	1.486	1133	42.313	1.647	112.036
Umbria	1,54	22.924	19.631	455	169	13.165	1.831	35.251
Veneto	1,96	74.476	71.187	1.503	1149	61.797	9.994	145.630
Totale	**1,69**	**1.230.373**	**1.098.640**	**24.304**	**20.653**	**837.721**	**95.511**	**2.076.829**

E', inoltre, proseguito anche nel 2011 il piano di verifiche straordinarie, avviato nel 2009, sulla permanenza dei requisiti sanitari a carico dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità. Il piano si concluderà a fine 2012, per un totale di 800.000 posizioni controllate. Nei vari anni, l'Inps ha adottato diversi sistemi per definire i campioni che sarebbero stati sottoposti a verifica. Nel 2009 i controlli sono stati 200.000 con un campionamento proporzionato all'incidenza territoriale degli invalidi civili per abitanti: ad essere sottoposti a verifiche sono stati gli invalidi maggiorenni fino ai 78 anni. Nel 2010 le verifiche (100.000) si sono concentrate su chi percepiva assegni o indennità anteriori al 1° aprile 2007, estraendo il campione tra i titolari di indennità di accompagnamento con età compresa fra i 18 e i 67 anni e gli invalidi parziali di età compresa fra i 40 e i 60 anni. Nel 2011 le verifiche sono state 250.000, con lo stesso criterio di campionamento del 2010, oltre a invalidi civili, ciechi civili e sordi – titolari di provvidenze economiche – il cui certificato di invalidità prevedeva una revisione fra luglio e dicembre 2011. In tutti i

casi, non sono stati effettuati controlli su persone affette dalle patologie di cui al DM 2 agosto 2007, gravi, stabilizzate o ingravescenti).

I servizi on-line

Il portale internet dell'Inps offre oltre 21mila pagine web consultabili, costantemente aggiornato nei contenuti, nella struttura e nelle modalità di utilizzo per renderlo sempre più vicino agli utilizzatori.

La successiva Tabella 27 evidenzia alcuni dati significativi sull'accesso al portale.

Tabella 27 - Dati sul portale internet dell'Inps. Anni 2010 - 2011

	2010	2011	Var. % 2011 / 2010
N. visitatori nell'anno	106,6 mln	208,2 mln	95,3%
Media n. visitatori giornalieri	292mila	570mila	95,2%
Picco n. visitatori giornalieri	572mila	1,67 mln	192,0%
N. pagine web visitate nell'anno	2,52 mld	2,58 mld	2,4%
Media n. pagine visitate al giorno	6,9 mln.	7 mln	1,4%
Picco n. pagine visitate al giorno	13,6 mln.	16,4 mln	20,6%
PIN rilasciati	5,5 mln.	7,6 mln	38,2%

Nella tabella 28 che segue, si forniscono, invece, le dimensioni di alcuni importanti servizi on-line erogati nel corso del 2011.

Tabella 28 - SERVIZI ON-LINE EROGATI - Anno 2011	
Descrizione	**Numero**
Per utente	
Numero servizi erogati ai cittadini	16.320.963
Numero servizi erogati alle imprese	21.714.028
Numero servizi erogati ai Patronati	33.261.854
Numero servizi erogati ai CAF	2.032.272
Numero servizi erogati ai Comuni	2.615.087
Per tipologia	
Numero DM10 pervenuti da procedura UniEmens	18.916.427
Numero denunce contributive individuali trasmesse (UniEmens)	20.707.373
Numero dichiarazioni ISEE rilasciate	7.528.705
Numero richieste certificazioni individuali*	16.596.572
Numero estratti contributivi e simulazione Calcolo della pensione - richieste on-line	19.826.706
Numero "Stato domanda per prestazioni"	14.248.916
Numero certificati medici on-line ricevuti	11.331.165

* Il dato comprende le seguenti certificazioni individuali: duplicato CUD, duplicato ObisM, Estratto pagamenti prestazioni, Estratto situazione debitoria Art.&Comm., Estratto versamenti agricoltura, Estratto versamenti Art.&Comm.

La successiva Tabella 29 evidenzia i servizi Inps erogati su dispositivo mobile (cellulare, smartphone, tablet).

Tabella 29 - SERVIZI EROGATI SU DISPOSITIVI MOBILI (cellulari, smartphone, tablets). Anno 2011	
Descrizione	**Numero**
Numero accessi ai servizi Mobile	232.512
Numero accessi alla sezione InpsFacile	85.632
Numero download applicazioni Inps per IPhone	66.320
Numero download applicazioni Inps per IPad	2.241
Numero installazioni attive applicazioni Inps per Android	8.184

Il nuovo Contact Center Multicanale Inps-Inail (CCM), avviato a fine 2010, nel corso dell'anno 2011 ha consolidato e rafforzato la propria struttura ed ha offerto un servizio sempre più adeguato alle esigenze degli utenti e alle evoluzioni strategiche degli Enti.

Il Contact Center trasmette le segnalazioni che richiedono particolari approfondimenti alle strutture territoriali di Inps ed Inail, le quali provvedono, entro 48 ore dalla segnalazione, a prendere contatti con l'utente e a fornire tutti i chiarimenti del caso. Inoltre, qualora sia strettamente necessaria la presenza

dell'interessato, tramite il CCM è possibile prenotare un appuntamento presso la rispettiva struttura territoriale. Le richieste di servizio inoltrate dagli operatori del CCM alle Sedi Inps sono pari nel 2011 a circa il 2,6% dei contatti totali gestiti.

La Tabella 30 seguente illustra i più rilevanti dati di utilizzo nel 2011.

Tabella 30 - IL CONTACT CENTER MULTICANALE IN NUMERI. Anno 2011

Descrizione	Valore
Contatti gestiti da operatore	14 mln
Numero di operatori	1.371
Quesiti InpsRisponde	352.208
Quesiti inoltrati dal CCM alle sedi (*Back Office*)	368.143
Numero Pagamenti effettuati via CCM	3.724
Valore in euro Pagamenti effettuati via CCM	811.362
Chiamate via Web e SKYPE	231.395

Quadro sintetico degli indicatori di performance e qualità

Gli indicatori di performance

La Tabella 31 seguente riporta un quadro sintetico delle performance dell'Inps, attraverso rilevanti indicatori riguardanti il bilancio economico, la produzione, la produttività, i volumi, l'adeguatezza del sistema pensionistico e gli indicatori di risultato.

Tabella 31 - Indicatori di performance

Dimensione	Nome Indicatore	Valore Anno 2011	Scostamento % dal valore di riferimento (a)
Economici/Bilancio	Tasso di impegno per prestazioni (b)	92,6%	+0,5%
	Tasso di copertura (c)	77,6%	+0,4%
Produzione (Unità di produzione equivalente)	Totale	14.425.092	+2,1%
	- Front office	8.505.853	+2,2%
	- Back Office	5.919.239	+2,1%
Produttività (Unità di produzione equivalente mensile/N. addetti)	Standard globale di produttività	74,7	+6,07%
	Standard di produttività aree di produzione	97,6	+8,16%
Indicatori dei volumi	Tasso di pensionamento (N. pensioni/ residenti)	30,3%	-0,7%
	Numero di pensionati ogni 100 abitanti	23,6	+2,3%
	Numero di pensionati ogni 100 lavoratori iscritti all'Inps	75,6	+3,7%
Adeguatezza del sistema pensionistico	Indice di beneficio (Importo medio pensione/ PIL pro-capite)	56,4%	+3,5%
	Frazione di pensionati con reddito inferiore a 500 euro mensili	17,2%	-1,7%
Dimensione	Nome Indicatore	Scostamento % 2011 rispetto al 2010	
Indicatori di risultato	Indicatore sintetico aree di produzione	+6,97%	
	Qualità	+8,53%	
	Efficienza	+5,41%	

a) Rispetto al valore del 2010

b) Rapporto tra le spese per prestazioni e il complesso delle spese correnti, misura l'efficienza complessiva nell'impiego delle risorse.

c) Rapporto tra le entrate contributive e le spese per prestazioni pensionistiche, fornisce una indicazione sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione sociale.

Gli indicatori di qualità dei servizi

In armonia con i principali indicatori definiti ed utilizzati a livello europeo e internazionale per la misurazione e la valutazione della qualità dei servizi europei (in particolare gli indicatori OECD - Government at a Glance), l'Inps ha predisposto ed attuato un sistema di raccolta e misurazione di indicatori, di seguito rappresentati, al fine di pervenire ad una dettagliata rendicontazione sulla qualità dei servizi offerti alla propria utenza.

Gli indicatori di qualità dei servizi erogati, selezionati nelle dimensioni fondamentali della tempestività, efficacia, accessibilità e trasparenza, hanno evidenziato nel 2011 risultati complessivamente molto positivi, come illustrato nella sintetica Tabella 32 e nelle successive schede di dettaglio.

Tabella 32 - Indicatori di qualità dei servizi

Dimensione/ Sottodimensione	Nome Indicatore	Valore Anno 2011	Scostamento % rispetto al 2010
Tempestività	Tempo medio di attesa allo sportello	12 min.	-25%
	Tempo medio di attesa al telefono con Contact Center.	3 min	-40%
	Liquid. pensioni di invalidità/inabilità entro tempi soglia di:		
	- 60 gg	73,2%	+16,6%
	- 120 gg.	92,6%	+ 7,8%
	Liquid. pensioni di vecchiaia/ anzianità / superstiti entro tempi soglia di:		
	- 30 gg	89,0%	+ 4,8%
	- 60 gg.	98,1%	+ 0,3%
	Liquid. prestazioni di disoccupazione ordinaria entro tempi soglia di 30 gg.	96,6%	+3,0%
	Liquid. prestazioni di disoccupazione requisiti ridotti entro tempi soglia di 30 gg.	95,5%	+4,2%
	Liquid. prestazione di malattia entro tempi soglia di 30 gg.	84,5%	+62,7%
	Liquid. prestazione di maternità entro tempi soglia di 30 gg.		
	- Lavoratrici autonome	77,1%	+9,9%
	- Lavoratrici dipendenti	88,6%	+4,8%
	- Indice medio di erogazione delle prestazioni		+8,5%
	- Qualità complessiva percepita dagli utenti delle Sedi (Emoticon)	91,3%	+6,2%
	Pensioni liquidate in prima istanza	96,9%	+1,4%
Efficacia Relazioni con l'utenza	N. Sportelli ogni 10.000 abitanti	0,54	+8%
	Servizi fruiti tramite i Comuni	2.615.087	+26,7%

Tabella 32 - Indicatori di qualità dei servizi			
Dimensione/ Sottodimensione	**Nome Indicatore**	**Valore Anno 2011**	**Scostamento % rispetto al 2010**
Compiutezza	Moduli compilabili on-line	99,8%	+21%
Accessibilità/ Fisica	N. Servizi di pagamento on-line effettuati	167.574	+155,1%
Accessibilità/ Multicanale	N. PIN rilasciati rispetto all'utenza	19,0%	+38,7%
	N. Accessi al Contact Center	15 mln.	(a)
	Indicazione responsabile del procedimento	100%	
	Offerta di dati ad uso statistico (*open data*) sul sito web	Osservatori statistici (b)	

a) Nuova modalità operativa, non è possibile il confronto con l'anno precedente.
b) Osservatori statistici su: imprese, lavoratori (dipendenti, autonomi, domestici, parasubordinati), cassa integrazione guadagni, politiche occupazionali e del lavoro, pensioni

Tempestività

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di attesa per disbrigo pratiche**
Nome indicatore	**Tempo medio di attesa allo sportello**
Codice indicatore	**QTE-01**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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	12 min
Standard riferimento o valore di comparazione	16 min (2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	-25% (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**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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	3 min
Standard riferimento o valore di comparazione	5 min (2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	-40% (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**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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: 73,2% Entro 120 gg: 92,6%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 Entro 60 gg: 62,8% Entro 120 gg: 85,9%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 60 gg: +16,6% Entro 120 gg: + 7,8%

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**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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: 89,0% Entro 120 gg: 98,1%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 Entro 30 gg: 84,9% Entro 120 gg: 97,6%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +4,8% Entro 120 gg: + 0,5%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria non agricola (DS) entro tempo soglia di 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-05**
Descr. indicatore	Indicatore che valuta la percentuale di prestazioni DS liquidate entro 30 giorni rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni DS liquidate entro 30 gg./ N. totale prestazioni DS liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS nella forma di % di liquidate entro 30 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 30 gg: 96,6%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 Entro 30 gg: 93,8%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +3,0%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Tempestività**
Sottodimensione	**Tempi di erogazione prestazioni/servizi**
Nome indicatore	**Liquidazione delle prestazioni di disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (DS-RR) entro tempo soglia di 30 gg.**
Codice indicatore	**QTE-6**
Descr. indicatore	Indicatore che valuta la percentuale di prestazioni DS-RR liquidate entro 30 giorni rispetto al totale delle liquidate
Formula/ formato	N. prestazioni DS-RR liquidate entro 30 gg./ N. totale prestazioni DS-RR liquidate
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni DS-RR nella forma di % di liquidate entro 30 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	Entro 30 gg: 95,47%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 Entro 30 gg: 91,61%
Scostamento Valore / Standard (%)	Entro 30 gg: +4,2%

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**
Descr. 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 2011
Obiettivo	Valutare i tempi di liquidazione delle prestazioni di malattia nella forma di % di liquidate entro 30 gg.
Tipologia	Indicatore di output
Valore	84,51%
Standard riferimento o valore di comparazione	52,08% (Anno 2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	+62,7%

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**
Descr. 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 2011
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: 77,11% Lavoratrici dipendenti: 88,64%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 Lavoratrici autonome: 70,11% Lavoratrici dipendenti: 84,54%
Scostamento Valore / Standard (%)	Lavoratrici autonome: + 9,98% Lavoratrici dipendenti: +4,85%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Performance**
Sottodimensione	**Qualità**
Nome indicatore	**Indice medio di erogazione delle prestazioni**
Codice indicatore	**QTE-9**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011 rispetto al 2010
Obiettivo	Valutare l'andamento dei tempi di erogazione delle prestazioni.
Tipologia	Indicatore di output
Variazione % della media ponderata dei tempi di erogazione delle prestazioni erogate nell'anno di riferimento rispetto all'anno precedente. % di miglioramento	+8,53%

Efficacia

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità complessiva percepita dagli utenti delle Sedi**
Codice indicatore	**QEF-01**
Descr. indicatore	Qualità complessiva percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti soddisfatti/totale dei rispondenti
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	91,3%
Standard riferimento o valore di comparazione	85,1% (2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	+6,2% (miglioramento)

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Relazioni con l'utenza**
Nome indicatore	**Qualità percepita dagli utenti Contact Center Multicanale**
Codice indicatore	**QEF-02**
Descr. indicatore	Qualità percepita dagli utenti, rilevata nella campagna di rilevazione Emoticon.
Formula/ formato	% utenti soddisfatti/totale dei rispondenti
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Rilevare la qualità complessiva percepita dagli utenti allo scopo di identificare eventuali criticità e programmare interventi correttivi
Tipologia	Indicatore di outcome
Valore	89,6%
Standard riferimento o valore di comparazione	84,2% (2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	+5,4% (miglioramento)

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Efficacia**
Sottodimensione	**Compiutezza**
Nome indicatore	**Pensioni liquidate in prima istanza**
Codice indicatore	**QEF-03**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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	96,9%
Standard riferimento o valore di comparazione	95,6% (Anno 2010)
Scostamento Valore / Standard (%)	+1,4% (miglioramento)

Accessibilità

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Fisica**
Nome indicatore	**N. Sportelli ogni 10.000 abitanti**
Codice indicatore	**QAF-01**
Descr. indicatore	N. Sportelli riferite alla popolazione residente
Formula/ formato	(N. Sportelli / Popolazione residente) * 10.000
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
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**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Valutare la fruizione di servi Inps erogati dai Comuni
Tipologia	Indicatore di output
Valore	N. 2.615.087 servizi fruiti
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 N. 2.062.989 servizi fruiti
Scostamento Valore / Standard (%)	+26,7%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Moduli compilabili on-line**
Codice indicatore	**QAM-01**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
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	99,8%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 82,5%
Scostamento Valore / Standard (%)	+21%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Servizi di pagamento on-line effettuati**
Codice indicatore	**QAM-02**
Descr. indicatore	Servizi di pagamento on-line effettuati
Formula/ formato	N. servizi di pagamento on-line effettuati
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
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 2010 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**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Valutazione diffusione utilizzo servizi internet..
Tipologia	Indicatore di output
Valore	19,0%
Standard riferimento o valore di comparazione	Anno 2010 13,7%
Scostamento Valore / Standard (%)	+38,7%

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Accessibilità**
Sottodimensione	**Multicanale**
Nome indicatore	**Accesso al Contact Center Multicanale**
Codice indicatore	**QAM-04**
Descr. indicatore	Numero accessi al Contact Center Multicanale
Formula/ formato	Numero accessi al Contact Center Multicanale via telefono, web, skype, etc.
Livello territoriale	Nazionale
Periodo di riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Fornire un punteggio complessivo alla accessibilità al Contact Center
Tipologia	Indicatore di output
Valore	15 mln numero di contatti e servizi gestiti dal Contact Center Multicanale*

*Dato non confrontabile con l'anno precedente in quanto servizio modificato nelle sue caratteristiche (Contact Center Multicanale)

Trasparenza

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Trasparenza**
Sottodimensione	**Iter procedurale**
Nome indicatore	**Indicazione responsabile del procedimento**
Codice indicatore	**QTR-01**
Descr. 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 riferim.	Anno 2011
Obiettivo	Valutare quanto l'Ente rende noti all'utenza i responsabili dei procedimenti amministrativi
Tipologia	Indicatore di outcome
Standard di riferimento o valore di comparazione	100 %

Caratteristica	Descrizione
Dimensione	**Trasparenza**
Sottodimensione	**Informazioni**
Nome indicatore	**Offerta di dati ad uso statistico (*open data*)**
Codice indicatore	**QTR-02**
Descr. 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 2011
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

2.1.3. Servizi alla Persona

1. Aggiornamento dei dati sull'offerta territoriale

La disponibilità di servizi sociali 'abilitanti', finalizzati a facilitare le condizioni di vita e di lavoro, è da tempo 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 ed anzi debba ritenersi requisito necessario per una maggiore efficacia dell'azione pubblica.

Nella Relazione CNEL 2011 - va ricordato senza infingimenti- si è tratteggiato uno scenario nazionale che, riguardo all'ambito dei servizi alle famiglie, 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. Non risulta che nell'ultima annualità si siano fatti progressi vistosi sul versante del contrasto alle criticità già messe in luce, in primo luogo con riferimento all'organizzazione di un sistema informativo sui servizi sociali già prefigurato dalla legge 328/2000 ed in certa misura recuperato all'attenzione dei pubblici poteri dal disegno di un 'casellario dell'assistenza' adombrato nella delega in materia socioassistenziale del 2011, rimasta priva di riscontri effettivi: si ha solo evidenza (riguardo ad alcune tipologie di interventi sociali) di primi sforzi, utili ma parziali, di ricostruzione dello stato delle infrastrutture[66] messe in campo all'interno degli schemi regionali di welfare. Né tanto meno è dato di registrare avanzamenti sul fronte della regolazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali: che invero sarebbe la leva fondamentale per compensare rischi e costi dell'atomizzazione degli interventi e del crescente fenomeno di differenziazione territoriale degli assetti. Si ricorda che nella materia in esame il quadro delle competenze istituzionali assegna a Regioni e Comuni un rilievo assoluto. Ma il mondo delle Amministrazioni territoriali sembra sufficientemente consapevole delle criticità di una situazione che resta incompiuta senza interventi di sistema che promanino dal livello centrale. Della

[66] E' ad esempio il caso dei servizi per le persone non autosuficienti, come documentato dall'indagine pilota di GREGORI E., PATERNITI G. (a cura di), *Sistema informativo sui servizi sociali per le non autosufficienze*, Ministero del Lavoro-Ars Liguria, 2012.

proposta delle Regioni si dirà nell'ultima sezione del testo. Circa l'ambito delle autonomie locali, merita di essere ricordato l'atteggiamento problematico più volte assunto di recente da Anci.[67]

Tanto premesso, sullo sfondo di qualsivoglia ricognizione sull'offerta di servizi assistenziali nel contesto domestico, campeggia la questione della consistenza della dotazione finanziaria di riferimento (e quindi dell'insufficiente capienza della stessa), e si fanno via via più acuti i rilievi sul progressivo *downsizing* dell'intervento pubblico, che però andrebbe correttamente identificato con l'inesorabile ridimensionamento delle risorse derivanti dal Fondo Nazionale Politiche Sociali e da altre voci di spesa provenienti dalle Amministrazioni centrali.

In realtà, nella seconda metà del decennio scorso, e ancora fino al 2010 incluso, i volumi degli impegni degli enti locali in questo settore sono sempre aumentati, pur in controtendenza rispetto ai tagli dei canali centrali di finanziamento (si deve perciò ritenere che vi abbiano supplito diverse e crescenti dotazioni di risorse proprie o riallocate dai bilanci regionali). Il settore sociale ha avuto un andamento visibilmente più sostenuto del totale della spesa corrente dei Comuni, come si vede dalla Tab. 1: e alla fine del periodo rappresenta per importanza la seconda voce, superata solo dalle funzioni di spesa per viabilità e trasporti grazie ad un picco positivo di quest'ultima voce nel solo 2010. Secondo le stime di IFEL relative appunto a detto anno, la funzione sociale rappresenterebbe il 14,4% del totale delle spese comunali.

Tab. 1 - Dinamica della spesa corrente dei comuni anni 2005-2010: confronto tra funzioni di spesa nel settore sociale e totale funzioni (anno base 2005=100)

	2005	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Funzioni di spesa settore sociale	100	107	113	118	126	130
Totale funzioni spesa corrente	100	98	104	106	110	113

Fonte: elaborazioni da IFEL, "*I dati finanziari dei Comuni*", 2012

[67] Un documento assai interessante prodotto in tale circuito di rappresentanza rileva appunto il fatto che manca "una adeguata mappatura degli interventi e dei servizi sociali erogati nelle varie regioni, conseguenza diretta della mancata attuazione del sistema informativo dei servizi sociali già previsto dall'articolo 21 della legge 328/2000: il che determina oggettive difficoltà nelle individuazione dei volumi di spesa sostenuti e dei fabbisogni (standard o no che siano) futuri, nonché del numero e della tipologia delle prestazioni erogate e dei cittadini assistiti; rende altresì complessa la comparazione tra i diversi sistemi di servizi regionali, per l'individuazione delle specificità e delle omogeneità esistenti. I Comuni stessi sono invece impegnati, per mantenere la coesione sociale delle loro comunità, nel tentativo di garantire livelli quantitativi e qualitativi soddisfacenti di servizi e prestazioni sociali (e socio-sanitari), ovvero di ampliarli o innovarli sulla base delle specificità locali. Il rischio concreto di questa "sovraesposizione" del Comune è quello del consolidamento di sistemi di protezione sociale a livello municipale (ogni comune opera nel sociale secondo "tradizione, sensibilità, risorse" proprie). Cfr. GIOVANNETTI M. (a cura di), *Ripensare allo sviluppo del welfare locale*, Cittalia-Anci 2011, pp. 20-21.

La distribuzione di questa voce di spesa impatta in modo assai diversificato con i territori. Come già rilevato nella scorsa Relazione, le aree storicamente più forti assorbono più della metà delle risorse circolanti su base nazionale (tra le regioni settentrionali spicca il 17,7% della Lombardia: cfr. Tab. 2)[68]. L'esito relativamente paradossale del Mezzogiorno –ovvero della parte del Paese ove paiono più consistenti i fenomeni di vulnerabilità sociale- sarebbe ancora meno significativo ove si scorporasse il dato delle isole, così come la stessa situazione dell'aggregato del Centro risulterebbe assai meno consistente in assenza della quota riferita al Lazio.

Tab.-2 - Distribuzione territoriale delle spese dei comuni nel settore sociale 2010

Regioni	**Valori percentuali**
Piemonte	7,1
Lombardia	17,7
Trentino Alto Adige	**2,8**
Veneto	6,7
Friuli Venezia Giulia	4,1
Liguria	2,8
Emilia Romagna	9,8
Toscana	6,5
Umbria	1,2
Marche	2,8
Lazio	10,9
Abruzzo	2,9
Molise	0,3
Campania	4,8
Puglia	5,3
Basilicata	0,7
Calabria	1,2
Sicilia	6,7
Sardegna	5,7
Italia	***100***
Nord	***51***
Centro	***21,4***
Sud	***27,6***

Fonte: elaborazioni da IFEL "I dati finanziari dei Comuni", 2012

A luglio 2012 IFEL ha reso disponibile una nuova edizione della pubblicazione che dà analiticamente conto della situazione finanziaria dei Comuni: dalla stessa fonte sono desunti i dati che stanno alla base delle due prossime tabelle, relative agli

[68] Si noti che da questa Tabella, così come dalle due che seguono immediatamente, manca il riferimento alla Valle d'Aosta: Ifel attesta che si tratta di un problema di non comparabilità dipendente dal fatto che in detta Regione viene utilizzata una diversa metodologia di compilazione del Certificato di bilancio.

impegni della succitata spesa corrente per la funzione sociale.[62] Ne derivano informazioni di qualche rilievo segnaletico, che possono essere imputate tanto a vari aggregati territoriali (Regione incluse) quanto alle fasce demografiche di ampiezza dei vari Comuni. Inoltre viene fornito un dato disaggregato per alcune grandi città (con l'omissione vistosa di Roma e, a Sud, di Reggio Calabria e Catania).

Nei valori assoluti riportati dalla Tab.3, la spesa complessiva per la funzione sociale si attesta intorno ai 6,8 miliardi di euro, con un incremento nel 2010 proporzionalmente più significativo nel Mezzogiorno, in particolare per la performance della Puglia che compensa l'andamento assai negativo di Campania e Calabria: e forse non casualmente tra le grandi città Bari fa rilevare l'evoluzione più cospicua e invece Napoli –pur ritenuta non impropriamente una delle capitali del disagio urbano- si posiziona in fondo alla classifica (con un ridimensionamento di più di un terzo della spesa sociale rispetto al 2009). Se si fa riferimento all'intero quinquennio 2006-2010 la variazione di gran lunga più rilevante è quella dei Comuni abruzzesi, che vedono crescere questa tipologia di impegni ad un tasso dodici volte superiore a quello della media nazionale. Circa l'ampiezza, infine, è la classe tra 60.000 e 250.000 residenti a mostrare gli incrementi più sostenuti: ma nella fascia superiore, quella delle città con il maggior numero di abitanti, gli andamenti sono di segno negativo.

[62] Si tratta del Rapporto intitolato "*Il quadro finanziario dei Comuni*" curato da S. Parlato e S. Scozzese. Gli impegni di cui trattasi vanno considerati come già 'depurati' della spesa per servizi necroscopici e cimiteriali. La base dei dati è rappresentata dai certificati di bilancio degli EE.LL. raccolti dal Ministero dell'Interno: da qui, come già rilevato nella Relazione 2011, il relativo scostamento dei valori che seguono rispetto alla fonte Istat, con un sottodimensionamento minimo nei dati del Viminale.

Tab. 3 - Spesa corrente dei Comuni per la funzione sociale, anni 2006-10. Impegni in v.a. per aggregati territoriali, grandi città, fasce demografiche, e variazioni % 2009/10 e 2006/2010

Migliaia di euro						**Variazioni %**	
Regione	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2009/ 2010**	**2006/ 2010**
Abruzzo	66.973	74.474	74.796	162.683	238.218	46,4	255,7
Basilicata	37.403	38.502	45.406	45.874	50.205	9,4	34,2
Calabria	45.126	50.849	74.405	80.294	66.719	-16,9	47,9
Campania	304.262	306.929	313.348	343.515	277.553	-19,2	-8,8
Emilia Romagna	689.813	737.898	779.324	793.063	813.624	2,2	17,9
Friuli V.G.	270.957	296.894	329.330	341.251	354.195	3,8	30,7
Lazio	136.006	151.423	164.060	190.996	195.703	2,5	43,9
Liguria	201.625	215.247	235.113	230.394	221.925	-3,7	10,1
Lombardia	1.367.000	1.416.636	1.461.194	1.489.687	1.477.496	-0,8	8,1
Marche	167.274	181.426	198.175	222.339	214.513	-3,5	28,2
Molise	7.574	7.305	6.902	6.574	9.043	37,5	19,4
Piemonte	499.983	522.569	538.602	542.857	548.394	1,0	9,7
Puglia	195.307	229.925	214.591	215.579	332.905	54,4	70,5
Sardegna	193.884	218.422	250.690	312.512	327.829	4.9	69,1
Sicilia	370.510	347.815	357.812	349.194	379.877	8,8	2,5
Toscana	421.529	452.362	470.243	481.936	511.748	6,2	21,4
Trentino Alto Adige	103.555	102.548	109.619	116.150	119.481	2,9	15,4
Umbria	87.409	89.003	98.667	97.833	100.220	2,4	14,7
Veneto	514.309	525.006	560.362	567.647	563.594	-0,7	9,6
Italia	5.680.500	5.965.235	6.282.638	6.590.381	6.803.242	3,2	19,8
Nord	3.647.242	3.816.799	4.013.543	4.081.050	4.098.709	0,4	12,4
Centro	812.219	874.215	931.145	993.104	1.022.183	2,9	25,9
Sud	1.221.039	1.274.221	1.337.950	1.516.227	1.682.350	11,0	37,8
Città							
Bari	39.266	46.850	43.466	50.611	62.062	22,6	58,1
Bologna	102.857	108.382	111.214	109.023	114.586	5,1	11,4
Cagliari	34.456	38.650	42.093	47.374	47.621	0,5	38,2
Firenze	79.224	85.539	88.981	88.315	96.090	8,8	21,3
Genova	79.217	84.652	85.643	81.197	79.772	-1,8	0,7
Milano	370.319	378.766	367.163	374.505	364.945	-2,6	-1,5
Napoli	126.22	130.229	113.893	137.365	87.979	-36,0	-30,3
Palermo	96.898	62.603	66.987	47.218	54.061	14,5	-44,2
Torino	254.250	258.477	271.270	264.716	271.824	2,7	6,9
Trieste	71.681	75.392	82.929	86.214	88.395	2,5	23,3
Venezia	72.934	82.659	87.652	89.618	86.680	-3,3	18,8
Fasce							
0-1999	168.324	189.099	199.359	220.3320	226.806	2,9	34,7
2000-4999	411.410	448.853	479.992	511.982	531.151	3.7	29,1
5000-9999	622.447	654.579	693.635	725.493	728.073	0,4	17,0
10,000-59,999	2.031.204	2.142.359	2.270.352	2.354.214	2.460.763	4,5	21,1
60.000-249,999	1.177.436	1.244.677	1.350.303	1.482.004	1.590.127	7,3	35,1
>250.000	1.269.679	1.285.669	1.288.998	1.296.357	1.266.323	-2,3	-0,3

Fonte: elaborazioni IFEL 2012 su dati del Ministero dell'Interno

Riportando poi l'analisi ai valori pro-capite come nella Tab. 4, si confermano gli scostamenti territoriali già evidenziati nella scorsa annualità. La 'dotazione' di ciascun cittadino calabrese (45,7 euro secondo le stime per il 2010) appare lontanissima non solo rispetto alla media delle aree settentrionali –non corrisponde neanche ad un terzo di quel valore- ma anche nel confronto con altri contesti assai attrezzati quanto a risorse pro capite come Sardegna ed Abruzzo: che sono non casualmente le due Regioni che mostrano per questo indicatore l'evoluzione più interessante nel quinquennio. Riguardo allo stesso periodo si può rilevare che per questa fonte il volume pro-capite a livello nazionale è variato del 20,2% (circa 20 euro per italiano in valori assoluti). Resta sempre più penalizzata la situazione degli abitanti delle grandi città, e una volta di più emerge il primato negativo di Napoli: dimezzata la dotazione per ogni residente nell'ultimo anno, diminuita nel quinquennio del 37,8%. Nel periodo 2006-10 fa peggio soltanto Palermo (-62,9%) che però manifesta solo nell'ultimo anno segnali di una minima inversione di tendenza.

Tab. 4 - Spesa corrente dei Comuni per la funzione sociale, anni 2006-10. Impegni pro-capite per aggregati territoriali, grandi città, fasce demografiche, e variazioni % 2009/10 e 2006/2010

Spesa pro capite (v.a. in euro)						**Variazione %**	
Regione	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2009/10**	**2006/10**
Abruzzo	59,9	65,9	65,7	142,5	208,2	65,7	148,4
Basilicata	67,0	69,0	81,4	82,4	90,4	8,0	23,3
Calabria	31,1	34,9	51,0	55,0	45,7	-9,4	14,6
Campania	78,4	78,8	80,6	88,2	71,3	-17,0	-7,2
Emilia Romagna	173,3	183,1	190,6	192,3	195,6	3,3	22,3
Friuli V.G.	231,0	251,1	276,5	285,7	296,1	10,4	65,2
Lazio	78,8	86,2	91,6	105,7	107,4	1,7	28,6
Liguria	129,1	137,7	149,9	146,8	141,4	-5,5	12,3
Lombardia	147,2	151,0	154,2	155,9	153,2	-2,7	6,0
Marche	116,9	125,4	135,5	151,2	145,3	-5,9	28,5
Molise	53,3	51,4	48,7	46,5	64,2	17,6	10,9
Piemonte	129,9	134,3	137,5	138,2	139,3	1,1	9,4
Puglia	68,1	80,0	74,6	74,9	115,4	40,5	47,4
Sardegna	178,2	200,1	228,9	285,2	298,9	13,6	120,7
Sicilia	104,5	97,8	100,5	98,0	106,4	8,4	1,8
Toscana	128,1	136,0	140,3	142,9	151,0	8,1	22,9
Trentino Alto Adige	164,9	161,1	170,2	178,7	182,2	3,5	17,7
Umbria	100,4	100,9	110,6	108,9	110,8	2,0	10,4
Veneto	110,0	110,9	117,1	118,0	116,5	-1,4	6,5
Italia	120,5	125,5	131,2	137,0	140,0	3,8	20,2
Nord	145,0	150,2	156,4	158,0	157,7	-0,3	12,7
Centro	110,0	117,8	124,0	130,7	133,6	2,9	23,6
Sud	78,6	82,1	85,9	97,2	107,8	10,6	29,2

Città							
Bari	120,8	145,3	135,5	158,1	193,7	35,6	72,9
Bologna	275,7	291,1	296,6	289,0	301,4	12,4	25,7
Cagliari	216,3	244,6	267,6	301,8	304,3	2,5	88,0
Firenze	216,5	234,5	243,3	239,4	258,8	19,4	42,3
Genova	128,7	138,6	140,1	133,2	131,2	-1,9	2,6
Milano	284,1	291,4	282,6	286,4	275,6	-10,8	-8,5
Napoli	129,4	133,8	118,2	142,7	91,7	-51,0	-37,8
Palermo	145,4	94,4	101,6	72,0	82,4	10,5	-62,9
Torino	282,3	284,6	298,5	291,0	299,5	8,5	17,2
Trieste	349,0	367,1	403,9	419,5	430,1	10,6	81,0
Venezia	271,2	307,3	324,5	330,9	320,0	-10,9	48,8
Fasce							
0-1999	61,2	68,4	71,9	79,5	81,9	2,4	20,7
2000-4999	72,1	77,7	82,4	87,5	90,5	2,9	18,4
5000-9999	89,5	92,9	97,2	101,1	100,8	-0,3	11,3
10,000-59,999	111,4	116,2	121,9	125,7	130,6	4,9	19,2
60.000-249,999	158,7	166,9	179,9	196,7	210,1	13,4	51,4
>250.000	209,7	212,6	213,6	214,4	208,9	-5,5	-0,8

Fonte: elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Veniamo alla fonte principale. L'aggiornamento dei dati Istat riferiti alla spesa per interventi sociali degli enti locali fa registrare in realtà un incremento di circa 5 punti percentuali del volume di risorse 2009 rispetto all'anno precedente. La dotazione complessiva si attesta appena sotto i 7 miliardi di euro, con una più bassa concentrazione nelle regioni del Mezzogiorno (Sud e isole rappresentano il 20,6% del totale[63] laddove verosimilmente in queste aree si concentrano quote molto più alte di fenomeni di disagio). E qui si è ancora in presenza di una sorta di *mismatch* tra distribuzione del fabbisogno di assistenza e diffusione dei sistemi di offerta. Inoltre restano elevati (come già nelle annualità precedenti) i divari territoriali laddove si faccia riferimento alla spesa pro-capite: come mostra la Tab. 5, poco più di 50 euro destinati ad ogni cittadino del Sud rappresentano meno di un terzo del valore medio che le Regioni del Nord-Est riescono a garantire ai propri residenti. La media nazionale assomma ad euro 115,9 pro-capite.

[63] La fonte Ifel imputava a questi territori un'incidenza percentuale appena più elevata, appena superiore ad un quarto della spesa nazionale.

Tab. 5 - Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati *(valori assoluti, percentuali e spesa pro-capite.)* Anno 2009

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa (a)		Spesa pro-capite (b)
	Valori assoluti	Valori percentuali	
Piemonte	659.595.067	9,4	148,6
Valle d'Aosta	34.327.655	0,5	269,3
Liguria	225.426.531	3,2	139,5
Lombardia	1.208.044.688	17,3	123,5
Trentino-Alto Adige	268.400.947	3,8	262,2
Bolzano	114.470.123	1,6	228,4
Trento (c)	153.930.824	2,2	294,7
Veneto	557.496.590	8,0	113,8
Friuli-Venezia Giulia	265.053.809	3,8	215,1
Emilia-Romagna	760.697.165	10,9	174,6
Toscana	509.183.920	7,3	136,9
Umbria	85.585.389	1,2	95,4
Marche	168.714.569	2,4	107,2
Lazio	794.632.450	11,3	140,5
Abruzzo	83.281.890	1,2	62,3
Molise	11.514.635	0,2	35,9
Campania	313.918.559	4,5	53,9
Puglia	223.347.885	3,2	54,7
Basilicata	37.154.128	0,5	63,0
Calabria	51.305.122	0,7	25,5
Sicilia	388.259.782	5,5	77,0
Sardegna	332.818.380	4,8	199,1
Nord-ovest	**2.127.393.941**	**30,4**	**133,2**
Nord-est	**1.851.648.511**	**26,5**	**160,8**
Centro	**1.558.116.328**	**22,2**	**131,5**
Sud	**720.522.219**	**10,3**	**50,9**
Isole	**721.078.162**	**10,3**	**107,4**
ITALIA	**6.978.759.161**	**100,0**	**115,9**

Fonte: Istat

(a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale

(b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella regione o ripartizione geografica.

(c) Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai comuni stessi (11 comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto). Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

Resta relativamente stabile la scelta di privilegiare famiglia e minori come destinatari elettivi di dette risorse. A livello nazionale viene allocato in favore di questo target poco meno del 40% del totale della spesa di cui trattasi. Dai dati della Tab.6 è naturalmente possibile prendere visione del fatto che vi è una relativa diversificazione negli orientamenti in materia delle amministrazioni territoriali, considerato che l'Umbria dedica a questi beneficiari il il 54,6% delle proprie risorse, mentre dall'altro lato della scala si attestano sul 23,9% le amministrazioni territoriali del Trentino Alto Adige e della Sardegna.

Tab. 6 – Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione e ripartizione geografica (spesa totale e spesa per famiglia e minori). Anno 2009

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa per famiglie e minori	Spesa totale	Incidenza %
Piemonte	241.112.430	659.595.067	36,55
Valle d'Aosta	8.708.780	34.327.655	25,37
Liguria	101.802.490	225.426.531	45,16
Lombardia	504.128.126	1.208.044.688	41,73
Trentino-Alto Adige	64.286.328	268.400.947	23,95
Bolzano/Bozen	13.589.567	114.470.123	11,87
Trento	50.696.761	153.930.824	32,93
Veneto	172.495.014	557.496.590	30,94
Friuli-Venezia Giulia	69.505.371	265.053.809	26,22
Emilia-Romagna	375.262.136	760.697.165	49,33
Toscana	203.972.198	509.183.920	40,06
Umbria	46.725.790	85.585.389	54,60
Marche	62.630.303	168.714.569	37,12
Lazio	351.331.119	794.632.450	44,21
Abruzzo	35.764.985	83.281.890	42,94
Molise	4.674.296	11.514.635	40,59
Campania	143.393.730	313.918.559	45,68
Puglia	99.636.714	223.347.885	44,61
Basilicata	15.399.923	37.154.128	41,45
Calabria	24.037.549	51.305.122	46,85
Sicilia	172.764.819	388.259.782	44,50
Sardegna	79.755.983	332.818.380	23,96
Nord-ovest	855.751.826	2.127.393.941	40,23
Nord-est	681.548.849	1.851.648.511	36,81
Centro	664.659.410	1.558.116.328	42,66
Sud	322.907.197	720.522.219	44,82
Isole	252.520.802	721.078.162	35,02
ITALIA	2.777.388.084	6.978.759.161	39,80

Fonte: Istat

Un ulteriore elemento che merita di essere considerato riguarda la composizione della spesa per macro-tipologie. La Tab. 7 segnala come più di sei euro su dieci nella dotazioni degli enti locali vengano impegnati per trasferimenti monetari o per il sostegno a strutture: e pertanto l'allocazione di queste risorse per garantire

l'erogazione di servizi riguarda ancora quote minoritarie. Se poi si guarda la distribuzione con riferimento specifico a famiglia e minori si coglie un quadro ancora più marcato nel senso sopra descritto: solo il 17,2% del plafond viene riservato al finanziamento di interventi diretti (mentre una quota preponderante viene assorbita dal sostegno a strutture).

Tab. 7 - Spesa dei Comuni per macro-aree di intervento e per tipologia di utenza. Totale Italia - anno 2009

AREA DI UTENZA	MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI			
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	Totale
VALORI ASSOLUTI				
Famiglie e minori	476.507.626	735.417.542	1.565.462.916	2.777.388.084
Disabili	769.287.057	366.302.405	373.339.039	1.508.928.501
Dipendenze	32.943.564	18.815.997	8.805.332	60.564.893
Anziani	745.903.645	386.491.047	289.959.122	1.422.353.814
Immigrati, nomadi	77.945.512	54.871.687	56.610.039	189.427.238
Povertà, disagio, senza dimora	165.606.393	314.587.305	98.342.716	578.536.414
Multiutenza	441.560.217	---	---	441.560.217
Totale	**2.709.754.014**	**1.876.485.983**	**2.392.519.164**	**6.978.759.161**
VALORI PERCENTUALI DI RIGA				
Famiglie e minori	17,2	26,5	56,3	100,0
Disabili	51,0	24,3	24,7	100,0
Dipendenze	54,4	31,1	14,5	100,0
Anziani	52,4	27,2	20,4	100,0
Immigrati, nomadi	41,1	29,0	29,9	100,0
Povertà, disagio, senza dimora	28,6	54,4	17,0	100,0
Multiutenza	100,0	---	---	100,0
Totale	**38,8**	**26,9**	**34,3**	**100,0**
VALORI PERCENTUALI DI COLONNA				
Famiglie e minori	17,6	39,2	65,4	39,8
Disabili	28,4	19,5	15,6	21,6
Dipendenze	1,2	1,0	0,4	0,9
Anziani	27,5	20,6	12,1	20,4
Immigrati, nomadi	2,9	2,9	2,4	2,7
Povertà, disagio, senza dimora	6,1	16,8	1	8,3
Multiutenza	16,3	---	---	6,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Istat

Come esemplificazione di un sostegno non monetario che assicura la prima presa in carico dell'utenza si può fare riferimento al caso del servizio sociale professionale. La Tab. 8 ci consente di apprezzare come il *target* di nostro interesse praticamente in tutte le Regioni italiane abbia rappresentato la prima voce relativa all'utenza di detto servizio.

Tab. 8 - Il servizio sociale professionale (a): spesa dei comuni singoli e associati per area di utenza, per regione e per ripartizione geografica - Anno 2009 (valori percentuali)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	AREA DI UTENZA						
	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza dimora	Tot.
VALORI PERCENTUALI							
Piemonte	30,6	16,2	0,4	30,4	6,4	16,0	100
Valle d'Aosta	---	---	---	---	---	---	---
Liguria	40,1	11,2	2,9	29,1	7,6	9,1	100
Lombardia	50,7	12,2	0,9	21,1	5,8	9,3	100
Trentino Alto A.	42,3	6,7	---	29,6	1,8	19,6	100
Bolzano	71,0	---	---	29,0	---	---	100
Trento	24,5	10,8	---	30,0	2,9	31,8	100
Veneto	30,7	17,5	1,5	31,4	8,5	10,4	100
Friuli V. Giulia	25,6	16,8	2,6	33,5	5,9	15,6	100
Emilia Romagna	35,8	16,3	1,4	29,2	6,1	11,2	100
Toscana	32,0	16,8	1,8	27,5	7,2	14,7	100
Umbria	48,0	12,1	1,8	17,2	9,5	11,4	100
Marche	35,6	17,4	3,3	21,9	9,4	12,4	100
Lazio	31,7	15,4	5,9	18,7	10,3	18,0	100
Abruzzo	61,3	10,0	1,8	14,4	3,0	9,5	100
Molise	24,3	16,4	38,1	13,5	4,1	3,6	100
Campania	59,6	11,7	1,5	14,9	1,7	10,6	100
Puglia	38,3	14,5	5,8	19,9	4,9	16,6	100
Basilicata	30,0	16,8	6,1	25,2	8,6	13,3	100
Calabria	38,6	14,3	7,8	17,4	8,0	13,9	100
Sicilia	41,3	13,8	2,5	23,3	3,6	15,5	100
Sardegna	32,6	24,8	4,0	19,7	2,2	16,7	100
Nord-ovest	**41,7**	**13,8**	**0,8**	**25,5**	**6,1**	**12,1**	**100**
Nord-est	**33,1**	**15,7**	**1,5**	**30,7**	**6,3**	**12,7**	**100**
Centro	**34,0**	**15,9**	**3,2**	**23,1**	**8,6**	**15,2**	**100**
Sud	**49,5**	**12,9**	**4,1**	**17,1**	**3,6**	**12,8**	**100**
Isole	**37,1**	**19,1**	**3,2**	**21,6**	**2,9**	**16,1**	**100**
ITALIA	**39,0**	**14,9**	**1,9**	**25,2**	**5,9**	**13,1**	**100**

Fonte: Istat

(*a*) *Questa voce comprende gli interventi di consulenza e di informazione sui servizi e sugli interventi sociali, nonché le attività di supporto alle persone in difficoltà nell'individuazione e attivazione di possibili soluzioni ai loro problemi.*

Si ricorderà che nella Relazione CNEL 2011, in considerazione di un orientamento che mirava ad esaltare la pertinenza di alcune tipologie di offerta rispetto ad obiettivi di sostegno alle responsabilità familiari e più ampiamente di modelli di welfare orientati alla conciliazione, si era riservato un approfondimento sul tema dei servizi per l'infanzia. L'aggiornamento degli indicatori che riguardano i livelli di diffusione e le caratteristiche di tali servizi per l'infanzia non manifesta una situazione meno frammentaria rispetto al più vasto ambito del settore sociale. Dalle Tabb. 9 e 10 si mette in luce una situazione domestica che, seppure in movimento rispetto all'anno precedente, rivela tuttora forti disomogeneità per la copertura territoriale e la presa in carico, con un differenziale che penalizza le aree del Sud. Qui la percentuale di Comuni coperta dalla presenza del servizio risulta appena superiore ad un terzo del totale dell'aggregato di riferimento (nel Nord-Est è 83%). Se si fa riferimento all'indicatore di presa in carico degli utenti calcolato su 100 bambini fino a due anni residenti nelle diverse aree (si tratta di un indicatore utilizzato anche a livello comunitario per il monitoraggio degli obiettivi di servizio correlati all'uso dei Fondi strutturali), resta amplissima la forbice tra il valore più basso, ovvero 2,4 della Calabria, e quello più alto, cioè il 29,4 dell'Emilia-Romagna, ormai vicinissima agli standard raccomandati in sede europea.[64]

Tab. 9 - I servizi per la prima infanzia: indicatori territoriali – Anno 2010 (valori percentuali).

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di comuni coperti dal servizio[(a)]	Indice di copertura territoriale del servizio[(b)] *(per 100 residenti 0-2 anni)*	Indicatore di presa in carico degli utenti[(c)] *(per 100 residenti 0-2 anni)*
Piemonte	34,1	78,9	15,4
Valle d'Aosta	94,6	99,0	27,1
Liguria	55,7	91,2	16,6
Lombardia	78,0	93,0	18,9
Trentino-Alto Adige	---	---	19,6
Bolzano	---	---	17,3
Trento	83,9	94,5	21,9
Veneto	76,1	91,3	12,5
Friuli - Venezia Giulia	99,5	99,9	20,2
Emilia - Romagna	86,5	98,6	29,4
Toscana	78,0	96,0	21,0
Umbria	64,1	93,1	27,6
Marche	55,2	89,1	16,9
Lazio	30,4	78,9	14,9
Abruzzo	60,3	84,7	9,6
Molise	11,8	45,5	5,5
Campania	44,3	55,0	2,7

[64] Una divaricazione di segno analogo si coglie pure se si circoscrive la disamina alla situazione degli asili nido, per quanto concerne sia la copertura territoriale che la presa in carico.

Puglia	36,4	63,0	4,6
Basilicata	24,4	62,3	7,5
Calabria	16,4	44,9	2,4
Sicilia	36,2	70,5	5,5
Sardegna	36,3	75,8	17,0
Nord-ovest	**59,4**	**89,2**	**17,9**
Nord-est	**83,7**	**95,2**	**20,3**
Centro	**53,2**	**86,4**	**17,9**
Sud	**35,6**	**58,5**	**4,0**
Isole	**36,2**	**71,7**	**7,9**
ITALIA	**55,2**	**80,5**	**14,0**

Fonte: Istat

(a) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano

(b) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

(c) Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

Tab. 10 - Gli asili nido (a) : indicatori territoriali – Anno scolastico 2010/2011

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	Percentuale di comuni coperti dal servizio(b)	Indice di copertura territoriale del servizio(c) *(per 100 bambini 0-2 anni residenti nella regione)*	Indicatore di presa in carico degli utenti(d) *(per 100 residenti 0-2 anni)*
Piemonte	27,7	75,1	12,4
Valle d'Aosta	94,6	99,0	18,4
Liguria	43,0	88,2	14,1
Lombardia	73,0	91,7	15,4
Trentino-Alto Adige	---	---	10,9
Bolzano	---	---	*4,0*
Trento	*67,7*	*84,7*	*17,9*
Veneto	72,8	88,9	10,6
Friuli - Venezia Giulia	95,0	98,5	16,6
Emilia - Romagna	83,3	98,0	25,4
Toscana	73,2	94,4	17,7
Umbria	55,4	90,8	22,3
Marche	52,7	87,9	15,6
Lazio	24,9	77,5	14,7
Abruzzo	26,2	71,0	7,8
Molise	7,4	39,8	4,4
Campania	17,6	39,0	1,9
Puglia	34,1	60,8	3,9
Basilicata	24,4	62,3	7,5
Calabria	15,9	44,7	2,3
Sicilia	33,8	67,9	5,2
Sardegna	24,7	68,5	13,6
Nord-ovest	**53,4**	**87,1**	**14,5**
Nord-est	**78,2**	**93,2**	**16,8**
Centro	**48,3**	**84,9**	**16,3**

Sud	**20,8**	**49,5**	**3,3**
Isole	**29,3**	**68,1**	**7,0**
ITALIA	**47,4**	**76,8**	**11,8**

Fonte: Istat

(a) Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette pagate dai comuni per gli utenti di asilo nido privati.

(b) Percentuale di comuni in cui è attivo il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano

(c) Percentuale di bambini tra 0 e 2 anni che risiede in comuni in cui è presente il servizio. Per il Nord-est e per il totale Italia l'indicatore è calcolato al netto della Provincia di Bolzano.

(d) Utenti per 100 bambini tra 0 e 2 anni.

La situazione non sembra dissimile se si riporta l'analisi sulle grandezze finanziarie. Dalla Tab. 11 si evince sia il consistente scostamento della spesa media per utente nelle diverse ripartizioni geografiche rispetto al valore nazionale (la somma del Lazio è quasi quattro volte superiore a quella della Regione con la spesa media più bassa), che la variazione su base territoriale dei livelli di compartecipazione. Naturalmente, quest'ultimo dato va apprezzato tanto riguardo ai profili di sostenibilità finanziaria, quanto rispetto alle connessioni con le condizioni di effettiva accessibilità del servizio. Per avere comunque un'idea dei divari si consideri che le famiglie siciliane compartecipano per il 6,1% alla spesa degli asili, mentre il corrispondente dato lombardo si attesta al 26,7%.

Tab. 11 – Asili nido (a): spesa media per utente e compartecipazione degli utenti per regione e ripartizione geografica. Anno scolastico 2010/2011

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa media per utente (b)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti
Piemonte	8.312	20,6
Valle d'Aosta	11.305	21,2
Liguria	8.776	11,0
Lombardia	5.526	26,7
Trentino-Alto Adige	11.020	20,0
Bolzano	10.333	*19,0*
Trento	11.172	*20,2*
Veneto	6.016	24,2
Friuli-Venezia Giulia	5.219	18,2
Emilia-Romagna	7.791	20,9
Toscana	7.351	22,5
Umbria	4.987	17,4
Marche	5.961	24,1
Lazio	12.131	9,5
Abruzzo	6.638	15,8
Molise	6.197	20,9
Campania	9.104	6,6
Puglia	6.084	12,5
Basilicata	4.526	23,7

Calabria	3.351	11,9
Sicilia	9.278	6,1
Sardegna	4.655	13,1
Nord-ovest	6.458	**23,2**
Nord-est	7.274	**21,4**
Centro	9.082	**14,6**
Sud	6.585	**11,9**
Isole	7.350	**7,9**
ITALIA	7.448	**18,3**

Fonte: Istat

(a) Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di asilo nido privati.

(b) Bambini iscritti al 31/12/2010.

2. Fabbisogni non soddisfatti

L'indagine sulle condizioni di vita, realizzata da Istat nell'ambito della rilevazione EU-SILC coordinata a livello comunitario, è stata nel 2010 –e solo per l'anno in questione- arricchita di un modulo relativo all' "*Accesso ai servizi alla persona*" che consente di arricchire i ragionamenti sull'offerta di servizi fin qui proposti con alcune sintetiche informazioni riferite ai soggetti della domanda. Le prestazioni assistenziali estrapolate da questa fonte appartengono, peraltro, ad un profilo basico e rimandano ad un paniere di fabbisogni 'essenziali'

E' importante sottolineare che i dati disponibili consentono di comprendere che la necessità di sostegni forniti a domicilio da Comune, Asl o organizzazioni di terzo settore per prestazioni varie (es. consegna spesa o farmaci, aiuto per l'igiene personale) si triplica nel caso in cui viva nel nucleo familiare almeno un componente con limitazioni gravi: così è pure nel caso di quelle prestazioni che riguardano il trasporto a/dal domicilio (es. per esami clinici o attività riabilitative), che appaiono anche più richieste di quelle citate in precedenza. Del pari, sono le famiglie che versano in condizioni di deprivazione materiale ad avere bisogno e quindi ad utilizzare maggiormente tali servizi.

Occorre inoltre segnalare che questa base di dati evidenzia, sia pure con limiti vari dovuti per esempio alla numerosità campionaria, una quota di fabbisogno insoddisfatto. Nel corso dei dodici mesi precedenti la rilevazione, vi è una quota di famiglie (intorno al 4%) che –pur in presenza di un bisogno esplicito- non sono riuscite ad avvalersi delle prestazioni succitate; la criticità che si genera sembra proporzionalmente più acuta nei nuclei in cui vivono persone sole, in quelli deprivati e a rischio di povertà, nelle aree meridionali e nei contesti metropolitani; oltre che, naturalmente, nelle famiglie in cui è presente almeno un componente con limitazioni gravi. Un quadro d'insieme è riassunto nella Tab. 12.

Tab. 12 - Percentuale di famiglie che, nell'anno precedente l'intervista, non si sono avvalse di assistenza pur avendone bisogno, per caratteristiche familiari. Anno 2010.

	La famiglia, pur avendone bisogno, non si è avvalsa di:	
Caratteristiche del nucleo familiare	*Assistenza sociale non sanitaria*	*Servizio trasporto da/a domicilio*
Tipologia familiare		
Persona sola	5,5	6,0
Coppie senza figli	4,7	5,3
Coppie con figli	1,9	2,0
Monogenitori	4,7	4,5
Altra tipologia (a)	7,4	6,5
Deprivazione (b)		
Non deprivate	2,9	3,5
Deprivate	9,9	8,5
Rischio di povertà		
Non a rischio di povertà	3,7	4,0
A rischio di povertà	5,0	5,4
Ripartizione		
Nord	3,2	3,6
Centro	3,2	3,1
Sud e Isole	5,6	5,9
Tipo di comune		
Area metropolitana	4,8	4,6
Fino a 10.000 abitanti	3,5	4,4
Da 10.001 a 50.000 abitanti	3,9	4,2
50.001 abitanti e più	3,7	3,4
Famiglie con almeno una persona con limitazioni gravi	7,8	11,3
Totale	4,0	4,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat 2011.

(a) Numerosità campionaria inferiore a 50 unità.

(b) *Secondo la definizione Eurostat si tratta di individuii che vivono in famiglie con almeno 3 dei seguenti nove segnali di disagio: non poter sostenere spese impreviste; non potersi permettere una settimana di ferie; avere arretrati per mutuo, affitto, bollette o altri debiti; non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: lavatrice; tv a colori; telefono; automobile.*

Pare utile rimarcare che si è qui in presenza di un segmento di fabbisogni assistenziali non potenziali né impliciti, ma evidenti, ed anzi espressi in termini pienamente consapevoli. E' interessante allora verificare le ragioni del mancato accesso, e rilevare la presenza di problemi che hanno inibito l'utilizzo di prestazioni

virtualmente erogate da amministrazioni locali, di solito con il concorso di soggetti non profit. Nel caso su citato degli interventi che ricadono nell'assistenza sociale domiciliare di profilo non sanitario, illustrato dalla Tab. 13, si colgono motivazioni che per poco meno di un terzo del totale rinviano all'indisponibilità del servizio sul territorio di riferimento o almeno al fatto che le famiglie non ne sono a conoscenza. Se poi cumuliamo a questo fattore prioritario le risposte concernenti la lunghezza delle liste d'attesa, la scarsa frequenza dell'erogazione e l'onerosità del servizio, si evince che per quasi la metà delle famiglie 'insoddisfatte' il problema del mancato accesso ha a che fare con caratteristiche tecnico-organizzative della prestazione che la rendono poco corrispondente al fabbisogno dell'utenza. D'altro canto, anche per il restante segmento del campione che nelle risposte ha fatto riferimento a soluzioni alternative (circuiti di reti parentali, aiuti a pagamento etc.), è possibile in certa misura immaginare che l'effettiva disponibilità di servizi congrui avrebbe potuto ridimensionare il ricorso a queste leve.

Tab. 13 - Motivi del mancato utilizzo di prestazioni di assistenza sociale domiciliare non sanitaria. Anno 2010

Motivi	Valori %
Il servizio nella zona non è disponibile/non siamo a conoscenza dell'esistenza del servizio	31,7
Liste d'attesa troppo lunghe	6,7
Il servizio non è fornito con la frequenza di cui abbiamo bisogno	6,4
Abbiamo parenti/amici che ci aiutano	26
Siamo riusciti a far fronte ai problemi senza aiuto di persone esterne alla famiglia	16,4
Abbiamo fatto ricorso a personale a pagamento	5,8
Il servizio è troppo caro	3
Altri motivi	4,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat SILC 2011

Nel caso della mancata fruizione di servizi di trasporto dal/al proprio domicilio anche con aiuti di tipo voucher (es. buoni taxi), il ricorso a supporti interni alla famiglia 'allargata' è ancora più consistente, come mostra la Tab. 14.[65] Resta però anche qui un rilievo che interroga i sistemi di offerta e sfida direttamente alcuni elementari requisiti di qualità degli stessi sistemi: poco meno di quattro famiglie su

[65] Per questa come per le due tabelle precedenti si è potuto contare sull'accesso diretto al data-base della rilevazione Silc curata da Istat: con l'occasione si ringraziano N. Pannuzi e D. Quartuccio per la collaborazione.

dieci non sanno se si tratta di prestazioni effettivamente disponibili ovvero non trovano compatibili con le proprie esigenze tempi e costi dell'erogazione del servizio.

Tab. 14 - Motivi del mancato utilizzo del trasporto dal/al proprio domicilio. Anno 2010

Motivi	valori %
Il servizio nella zona non è disponibile/non siamo a conoscenza dell'esistenza del servizio	26,8
Liste d'attesa troppo lunghe	6
Il servizio non è fornito con la frequenza di cui abbiamo bisogno	3,1
Abbiamo parenti/amici che ci aiutano	38,3
Siamo riusciti a far fronte ai problemi senza aiuto di persone esterne alla famiglia	18,6
Abbiamo fatto ricorso a personale a pagamento	1,9
Il servizio è troppo caro	1,4
Altri motivi	4

Fonte: elaborazioni su dati Istat SILC 2011

3. Una differenziazione da governare

I segnali di varietà e differenziazione territoriale già emersi nella Relazione CNEL dello scorso anno rappresentano un esito non felice delle scelte del legislatore e meglio ancora dell'attuazione incompiuta degli indirizzi originari. Si deve ricordare che 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 (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 uno sguardo d'insieme si conferma il profilo distintivo di sistemi regionali di welfare aventi caratteristiche peculiari ed autonome, emerso già nel primo periodo di vigenza della legge quadro e di implementazione delle architetture istituzionali corrispondenti. Quanto agli elementi di polarizzazione territoriale più su evocati, seppure non si devono tacere aspetti apparentemente incoraggianti delle performances, messi in evidenza dai dati appena richiamati (es. incremento della spesa sociale complessiva degli enti locali ancora

nell'ultimo anno, sia pure con il crescente ricorso a risorse non derivanti dal conferimento del governo centrale), non va trascurato affatto il dato problematico di un contesto nazionale in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando, e restano maggiormente 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 ed anche su quello della regolazione formale: si pensi alla questione delle determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, vista la perdurante mancanza dei livelli essenziali delle prestazioni sociali già evocata. Sul punto si ritiene di dover segnalare una serie di orientamenti derivanti dalle Amministrazioni Regionali, le quali in sede di coordinamento degli Assessorati alle politiche sociali hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di rinforzare l'attuale assetto dell'offerta di welfare e di definire una più puntuale regolazione dei diritti civili e sociali. In tal senso le Regioni risultano aver condiviso con le Autonomie, già a partire dal 2011, un percorso finalizzato ad interpretare quanto indicato nei decreti legislativi sul Federalismo municipale e regionale (n. 216/2010 e 68/2011) e a redigere un documento sugli obiettivi di servizio delle politiche sociali che, a partire dalla delega assistenziale, potesse fungere da supporto alla apertura di un confronto e una forma di concertazione tra Regioni, Autonomie e Governo, coinvolgendo anche le Parti Sociali e il Terzo Settore, nel rispetto della leale collaborazione istituzionale voluta dalla Costituzione[66]. Nella proposta elaborata dalle Regioni a fine 2011 (vedi la Tab. 15) si tratteggiano valori target, ovvero parametri di personale o indicatori di copertura che consentirebbero il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Per i valori target risultano essere stati utilizzati:

1. dati sulla presenza di servizi all'interno delle diverse regioni, confrontati con la spesa sociale;
2. dati Istat collegati agli interventi sociali e interventi integrati sociosanitari;
3. indicatori previsti nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) e indicatori UE (Lisbona);
4. dati elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sugli asili nido.

Nelle proposte della Commissione Politiche sociali si rileva che è necessario tenere conto, della gradualità attuativa, anche degli stessi livelli di servizio sul piano della copertura dei bisogni nelle diverse Regioni. In questi termini, a partire dall'accordo sui macro livelli e obiettivi di servizio (comma 5 articolo 13 DLgs 68/2011), si è previsto di andare a monitorare alcuni fenomeni, per verificare come le Regioni rispondono ai livelli stessi.[67]

---

[66] Così recita il documento *Le politiche sociali oggi: riflessioni e proposte delle regioni* (11/108/CR11a/C8) approvato dalla Conferenza delle regioni e delle Province Autonome in data 22.9.2011.

[67] I valori target proposti soddisfano una copertura del servizio che risponde ad una domanda "media"; dove si possono manifestare "situazioni di emergenza" i valori target dovranno essere incrementati. Nel prosieguo delle attività, le Regioni paiono impegnate ad analizzarele realtà esistenti nei territori per un riscontro concreto degli Obiettivi di servizio ed a procedere anche ad un allineamento del "nomenclatore delle prestazioni sociali".

Si ritiene opportuno che l'Amministrazione Centrale concentri l'attenzione su tali approcci, per addivenire ad una nuova regolazione della materia e ad una migliore finalizzazione delle risorse.

Tab. 15 – La proposta delle Regioni per il riassetto dell'ambito socio-assistenziale: obiettivi di servizio e valori target

MACRO LIVELLO	OBIETTIVO DI SERVIZIO	LINEE DI INTERVENTO	VALORI TARGET
SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE	**ACCESSO**	Azioni di sistema (Punto unico di accesso) Segretariato sociale	6 operatori /10.000 abitanti (di cui 50% A.S.)
	PRESA IN CARICO	Servizio sociale professionale	
		Funzioni sociali per la VMD	
		Funzioni sociali per affido/adozioni minori	
	PRONTO INTERVENTO SOCIALE	Interventi per emergenza sociale	n.1 Servizio di Pronta Emergenza 7 gg/7gg , per Ambito/Distretto
SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO	**ASSISTENZA DOMICILIARE**	Supporto domiciliare per aiuto domestico/familiare	3,5% / popolazione > 65 anni
		Assistenza tutelare OSS (ADI)	40 utenti/10.000 residenti
		Misure di sostegno alla N. A. e disabilità grave	
		Assistenza Educativa Domiciliare	10 utenti/10.000 residenti < 18 anni
	SERVIZI DI PROSSIMITA'	Interventi di Prossimità (forme di solidarietà a favore delle fasce fragili)	Almeno 1 Progetto per Ambito Sociale/Distretto
SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE COMUNITARIO E SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA	**ASILI NIDO E ALTRI SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA**	Asili nido e servizi innovativi prima infanzia	33% pop. 0/24 mesi **(*)**
		Centri di aggregazione e polivalenti	n.2 centri per Ambito/Distretto
SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITA'	**COMUNITA'/ RESIDENZE A FAVORE DI MINORI E PERSONE CON FRAGILITA'**	Comunità educativo-assistenziali	n.40 posti / ogni 10.000 residenti < 18 anni
		Centri semiresidenziali sociosanitari e socio-riabilitativi	0,6% pop. > 65
		Residenze per anziani	1,5 / posti res. pop > 65
		Residenze sociosanitarie per non autosufficienti	3,5% posti res./ pop >65
		Strutture per disabili privi di sostegno familiare	2,5 posti /10.000 abitanti 15/64 anni

MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE E SOSTEGNO AL REDDITO	**INTERVENTI E MISURE PER FACILITARE INCLUSIONE E AUTONOMIA**	Trasporto per fruire dell'assistenza sociosanitari e socio riabilitativa (Disabili gravi Anziani NA)	0,6% pop. > 65 anni
		Misure di sostegno al reddito per il contrasto alla povertà	Interventi a favore del 4% almeno delle famiglie in condizioni di povertà assoluta

Fonte: Coordinamento Regioni - Commissione Politiche sociali, 2011

(*) *Il valore del 33% è indicato dall' U.E nella strategia di Lisbona, mentre il valore previsto dal QSN (regioni del Sud) è pari al 12% della popolazione 0/24 mesi. Da sottolineare che dopo i 24 mesi sono previste le sezioni "Primavera".*

Risulta che alcuni orientamenti in tal senso sarebbero stati già assunti, proprio con l'ottica di superare la frammentazione che caratterizza l'attuale quadro delle politiche sociali.[68] L'auspicio è che detto improrogabile lavoro sul versante del confronto tra rappresentanze istituzionali dei diversi livelli di governo abbia ben chiara la questione della *responsiveness* dei servizi, e che sappia pure recuperare una qualche modalità di coinvolgimento efficace delle organizzazioni degli utenti:[69] come peraltro raccomandano tutte le più avvertite indicazioni di fonti internazionali in materia.

A tal fine, si ritiene in conclusione di richiamare l'attenzione su alcuni riferimenti e indirizzi derivanti dal dibattito in corso nell'ambito comunitario e a livello sovranazionale.[70] Ancora negli ultimi dodici mesi si è avuta evidenza di una serie di documenti pubblicati da istituzioni internazionali che stressano in termini significativi le questioni dell'efficienza e della qualità degli interventi sul fronte dell'assistenza. Si ritiene utile in questa sede, per coerenza con il mandato assegnato al CNEL, richiamare sinteticamente gli spunti che derivano da tre di queste fonti, al fine di suggerire di prendere sul serio le raccomandazioni internazionali in materia di *governance* dei servizi alla persona.

[68] Così il Sottosegretario alle Politiche sociali Prof.sa M. C. Guerra nell'intervento conclusivo alla giornata di presentazione del *Rapporto CIES 2012 sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale* (CNEL, Roma 26 luglio 2012).

[69] Che in questo caso specifico sono in verità troppo spesso soggetti deboli e poco capaci di esprimere una rappresentanza organizzata dei propri fabbisogni.

[70] Si ricorderà che già in chiusura della Relazione 2011 si era avanzato un rinvio ad una sollecitazione proveniente dall'ambito europeo del tutto congrua rispetto alla diffusione di pratiche quality-oriented nei servizi sociali: si fa menzione qui di un importante atto intitolato "A Voluntary European Quality Framework for Social Services". La Commissione Europea ha formalizzato la definizione della propria Piattaforma di lotta alla povertà e all'esclusione sociale -cfr. COM(2010) 758/3- 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.

Uno studio da poco pubblicato dall'OCSE[71] incentrato sulle strategie pubbliche di provvista di servizi mirate a sostenere le condizioni economiche dei nuclei familiari insiste sulla necessità di analizzare l'impatto di scelte allocative orientate alla promozione di più ampi livelli di benessere al di là dei trasferimenti monetari diretti. Lo studio segnala un incremento generalizzato dell'offerta nei 18 Paesi in esame, sia pure nel permanere di distanze rilevanti (in termini di incidenza percentuale sul PIL, ad esempio, i Paesi scandinavi fanno registrare valori più che doppi rispetto alle nazioni al fondo della graduatoria come Cile e Turchia). Ma soprattutto mette in evidenza il fatto che nel corso del decennio passato l'offerta pubblica di servizi nell'ambito del welfare ha comportato effetti redistributivi particolarmente importanti per alcuni specifici gruppi di popolazione a rischio di esclusione. Per converso, nell'ambito dei sostegni alle famiglie si rileva come "un accesso limitato e disomogeneo ai servizi per l'infanzia perpetua le disuguaglianze sociali, laddove l'investimento può proteggere i bambini da ulteriori svantaggi sociali e contribuire ad una maggiore equità". In merito alla qualità e alla necessità di misure volte a garantire la concretizzazione di impatti teoricamente considerevoli, si sottolinea come la diffusione di tali servizi contenga pure un potenziale di effetti redistributivi di secondo livello in quanto riesce a consentire una migliore presenza degli adulti sul mercato del lavoro e conseguentemente un innalzamento del reddito familiare.

La seconda fonte che pare opportuno citare è un rapporto pubblicato a fine 2011 dalla Commissione Europea, dedicato ai servizi sociali di interesse generale,[72] in cui viene posta molta attenzione alla promozione di sistemi di qualità. Nell'analisi comparata della sezione dedicata proprio ad *Early Childhood Education and Care*, si enumerano casi variamente distribuiti lungo un percorso ideale che vede da un lato una codificazione di standard azionabili dagli utenti e vincoli cogenti per le strutture di offerta ("*comprehensive legal approach*"), e all'altro estremo una impostazione qualificata come 'democratica' in cui la ricerca e definizione e verifica della qualità dei servizi emerge dal lavoro congiunto di istituzioni, operatori e portatori di interesse. Si colgono diversi riferimenti alla messa in opera di schemi di monitoraggio ed al coinvolgimento degli *stakeholders*, talora supportati da una sorta di manuali di assicurazione della qualità dei servizi che rappresentano anche la base per procedure di reclamo; vi sono altresì contesti (Danimarca, Germania, Paesi Bassi) in cui esercizi di valutazione vengono ordinariamente condotti e finanziati, talora col ricorso ad agenzie indipendenti. Come conclusione provvisoria, il rapporto suggerisce che qualsivoglia "quality framework" venga introdotto al livello pan-europeo dovrà tra le altre cose assicurare la provvista di informazioni statistiche regolari sulle caratteristiche del servizio.

---

[71] VERBIST G., FORSTER M., VAALAVUO M., *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources*, OECD Publishing 2012.

[72] BB INTERNATIONAL – LONDON SCHOOL OF ECONOMICS, *Study on Social Services of General Interest – Final Report*, European Commission, october 2011.

Infine, uno dei *background papers* licenziati dalla Banca Mondiale nel marzo di quest'anno a supporto della nuova strategia in materia di protezione sociale per il prossimo decennio qualifica come elementi centrali della governance nel campo dell'assistenza la presenza di meccanismi di controllo e sistemi di *accountability*, ricordando che un presidio concreto di questi programmi può far crescere la loro legittimazione (riducendo il pericolo di errori e distorsioni) ed in ultima analisi incrementare la stessa efficacia degli interventi[73]. Questi aspetti sono tanto più importanti, si rimarca, in quanto la programmazione sociale va considerata *"vulnerable"* rispetto ad interferenze politiche e rischi di iniquità. Tra i fattori che consentono di ridurre questa soglia di permeabilità si annoverano la ricerca della trasparenza, la facilitazione dell'accesso ai servizi, la valorizzazione del *feedback* degli utenti. Lo studio della World Bank, inoltre, raccomanda di adottare una strategia di consolidamento e condivisione delle conoscenze sui profili di governance e di rafforzamento degli schemi di monitoraggio degli esiti.

[73] BASSETT L., GIANNOZZI S., POP L., RINGOLD D., *Rules, Roles and Controls. Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance*, Social Protection & Labor Discussion Paper n.1026, The World Bank, march 2012

2.1.3.1 Assistenza alle persone non autosufficienti

1. La prima considerazione da fare è che non sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), cui i cittadini hanno diritto.

Nel 2006 la Commissione Ministeriale, ed in particolare il "gruppo di lavoro" di approfondimento, sull'assistenza domiciliare e residenziale definisce i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) domiciliare come segue:

"Le cure domiciliari consistono in trattamenti medici, infermieristici, riabilitativi, prestati da personale qualificato per la cura e l'assistenza alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità con patologie in atto o esiti delle stesse, per stabilizzare il quadro clinico, limitare il declino funzionale e migliorare la qualità della vita quotidiana, nell'ambito delle cure domiciliari integrate risulta fondamentale l'integrazione con i servizi sociali dei comuni. Il livello di bisogno clinico, funzionale e sociale deve essere valutato attraverso idonei strumenti che consentano la definizione del programma assistenziale ed il conseguente impegno di risorse".

E' prevalente la tendenza a considerare non autosufficienti solo le persone anziane: sono anziane per la grande parte, tuttavia il fenomeno riguarda tutte le età.

Ricordiamo che il 2012 è stato proclamato "L'anno europeo per l'invecchiamento attivo". A proposito di Europa è utile osservare quanto avviene negli altri paesi della Unione. Per interventi sul tema della non autosufficienza va osservato soprattutto quel che si fa in Francia e Germania: se non per copiare almeno per imparare.

2. Riguardo alla entità del fenomeno possiamo attingere ad alcune fonti.

Dal Bilancio sociale Inps del 2010 ricaviamo

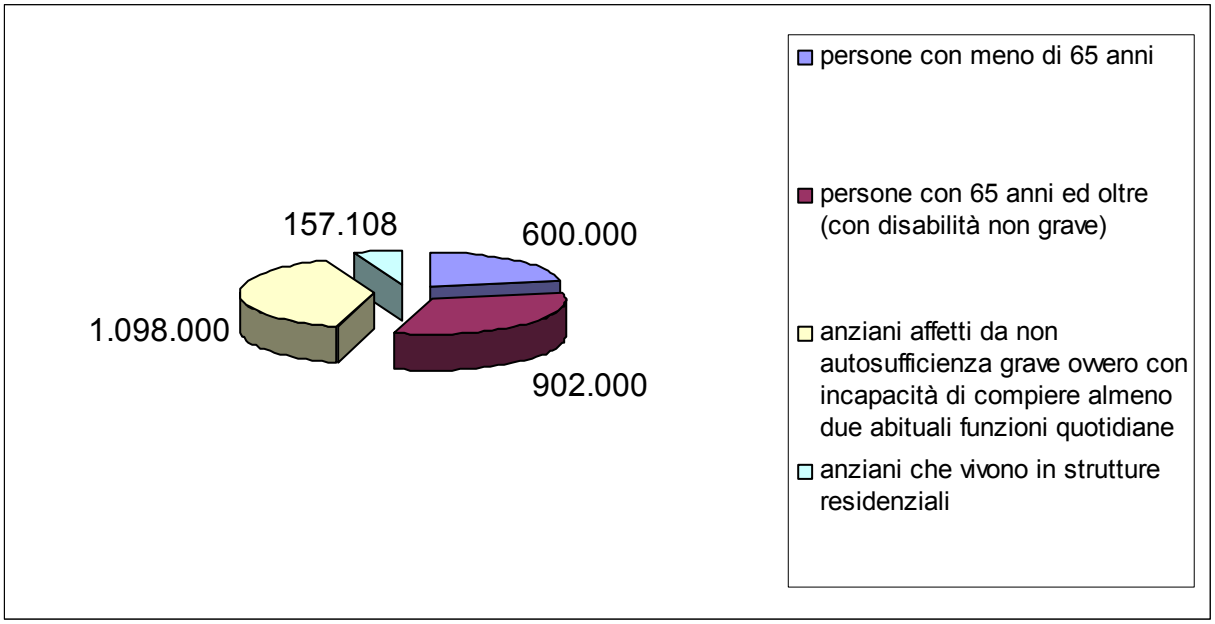
Prestazioni agli invalidi civili in essere al dicembre 2010 per tipologia (importi in euro)

	Pensioni		Indennità		Totale	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
Prestazioni ai ciechi civili	99.001	255	129.854	451	**228.855**	**366**
Prestazioni ai sordomuti	14.867	242	41.668	240	**56.535**	**241**
Prest. agli invalidi totali	457.159	257	1.648.065	480	**2.105.224**	**431**
Prest. agli invalidi parziali	280.668	264	75.281	269	**355.949**	**265**
Totale	**851.695**	**259**	**1.894.868**	**464**	**2.746.563**	**400**

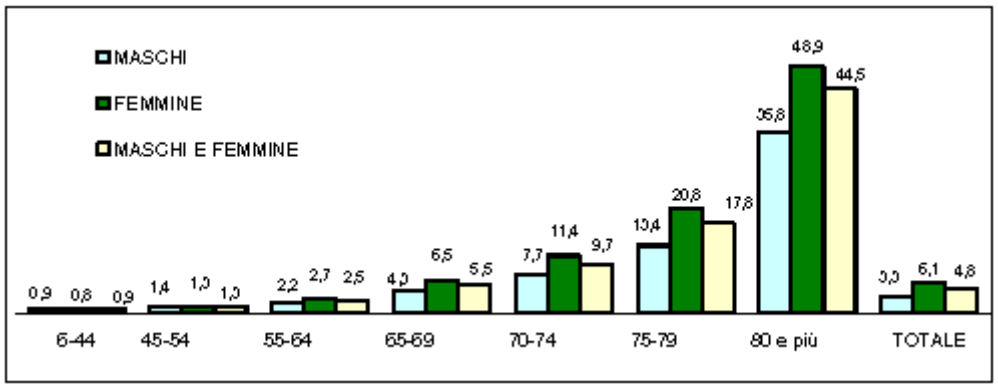
Il 55,9% delle pensioni sono erogate a donne, le quali ricevono il 64,3% delle prestazioni indennitarie e costituiscono il 75,6% degli ultraottantenni destinatari di queste prestazioni.

Le indennità di accompagnamento erogate a gennaio 2011 dall'Inps sono state 1.933.904; l'importo è stato pari a 487,39 Euro; nel 2012 sono Euro 492,97 erogate per dodici mensilità.

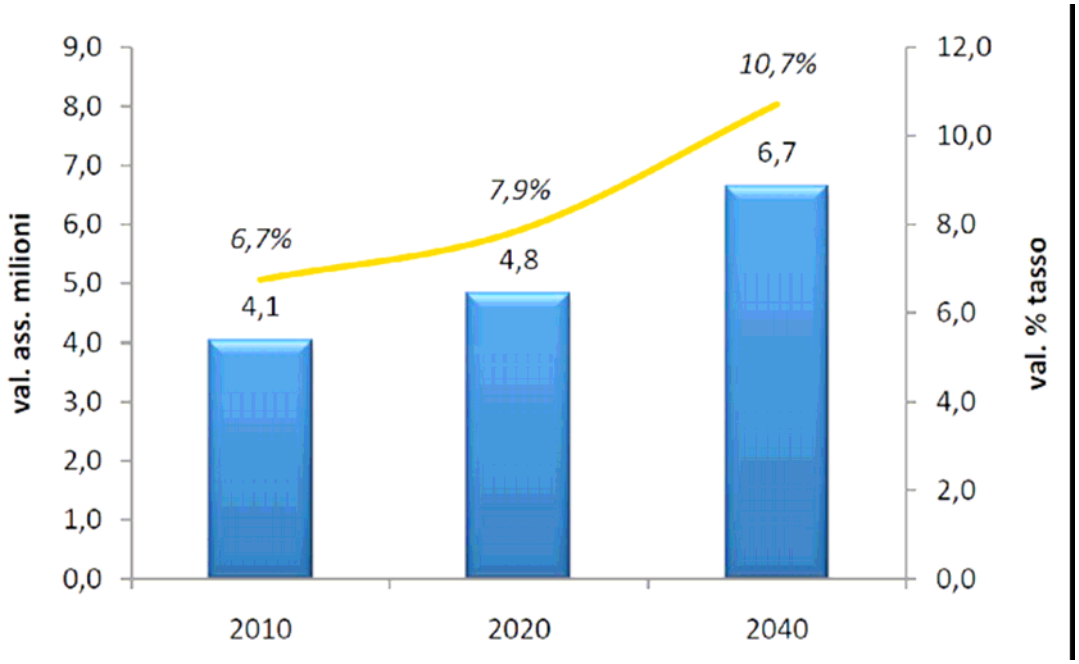
Altri dati Istat riguardano la disabilità in Italia nel 2007



Il quadro fornito dall'Istat sulla disabilità per classi di età nel 2005 *(per 100 persone dello stesso sesso e classe di età)* è indicato nella tabella seguente:



Il Censis fornisce le seguenti stime circa le tendenze future della disabilità:



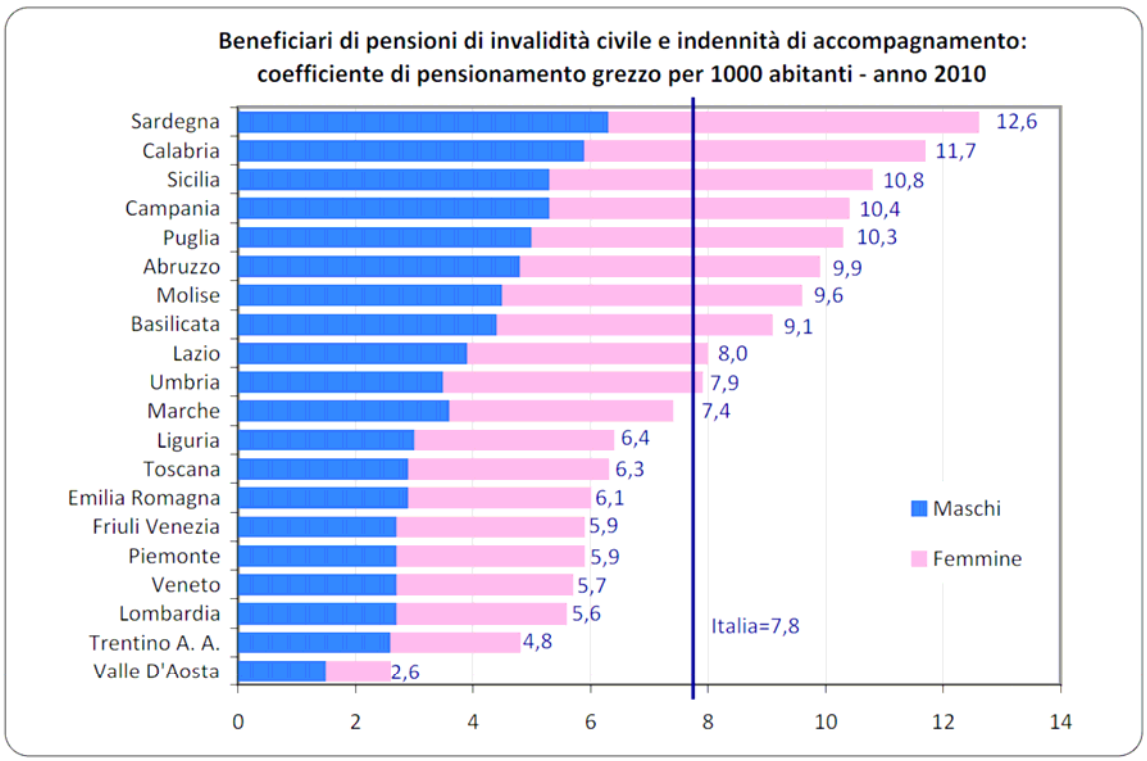
Sembra essere smentita la proporzionalità diretta tra aumento della aspettativa di vita e incremento del tasso di non autosufficienza. Numerosi studi epidemiologici internazionali confermano la tendenza all'allungamento della vita e quindi lo spostamento in avanti dell'età di morte, senza un parallelo aumento delle malattie cronico degenerative. Piuttosto ci si può aspettare che aumenti ulteriormente l'aspettativa di vita senza disabilità. Si concretizzerebbe così un famoso slogan della Geriatria degli anni '90: "*Più vita agli anni e non più anni alla vita*".

Nel fenomeno di cui parliamo si intreccia, aggravandone la condizione, quello della povertà. L'ultimo rapporto Istat ci dice che il 5,2% delle famiglie italiane lo scorso anno era povera in termini assoluti.

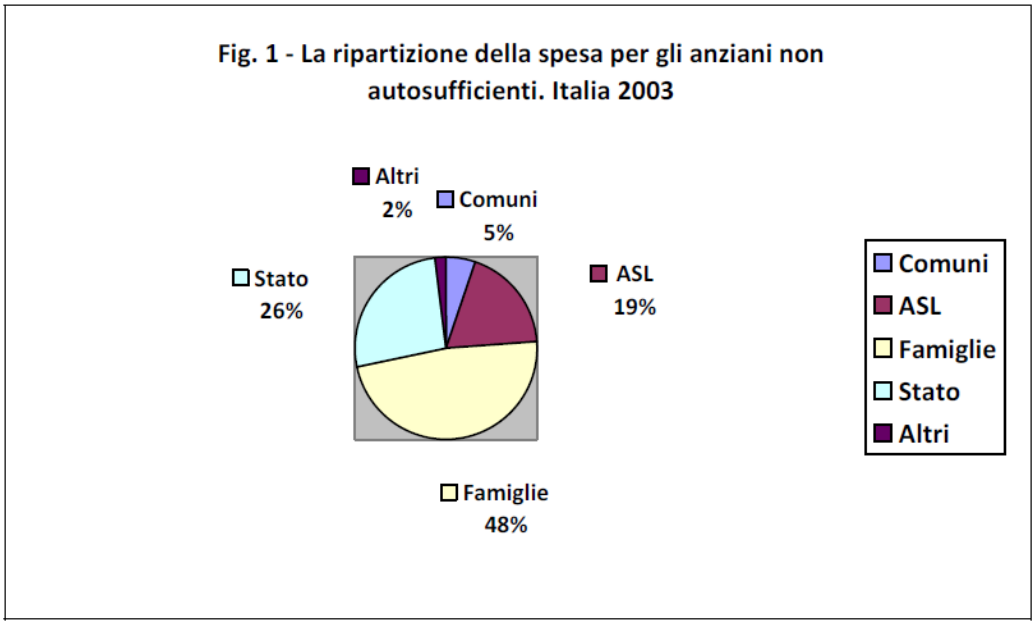
E si presenta con un'altra aggravante. Quella della solitudine.

3. Secondo il "Rapporto sulla non autosufficienza in Italia" del 2010, la spesa per persone non autosufficienti nel 2007 è stata di 17,3 miliardi, pari all'1,3% del PIL, di cui 7 miliardi di componente sanitaria (0,46%), 8,2 miliardi di indennità di accompagnamento (054%), e 2 miliardi dei comuni (0,13%).

Nel successivo grafico si riportano i dati dei beneficiari di invalidità civile e indennità di accompagnamento ogni 1000 abitanti per regione. E' una lettura che può sollevare numerosi interrogativi.



Quella che segue è la ripartizione della spesa fra le varie istituzioni e le famiglie. La metà della spesa è a carico di queste ultime. Sono dati del 2003, ma è improbabile che, da questo punto di vista, le cose siano migliorate.



Fonte: Pesaresi (2008).

Si può fare un cenno alla questione "controllo" che è stata recentemente alla attenzione della stampa, soprattutto a proposito dei "falsi invalidi" con alcune notizie clamorose.

Non si hanno notizie di provvedimenti adottati nei riguardi dei soggetti con invalidità clamorosamente false. E' recente una dichiarazione del Presidente Inps Antonio Mastrapasqua, il quale chiede "scusa alle tante persone malate alle quali sono state richieste ulteriori visite" nonostante le già riconosciute oggettive condizioni di disabilità.

D'altra parte Nina Daita, fin dall'aprile 2011, aveva denunciato "le vessazioni ed umiliazioni che subiscono i disabili sottoposti a visite mediche assurde da parte delle commissioni mediche Inps, che hanno l'unico scopo di abbassare la percentuale di invalidità facendo decadere il diritto alla misera provvidenza economica di circa 252 euro mensili, legati a un reddito pro capite personale di 5mila euro lordi". In pratica basta che il livello di invalidità prima riconosciuto all'80% si abbassi al 73% e si perde l'assegno di 252 euro.

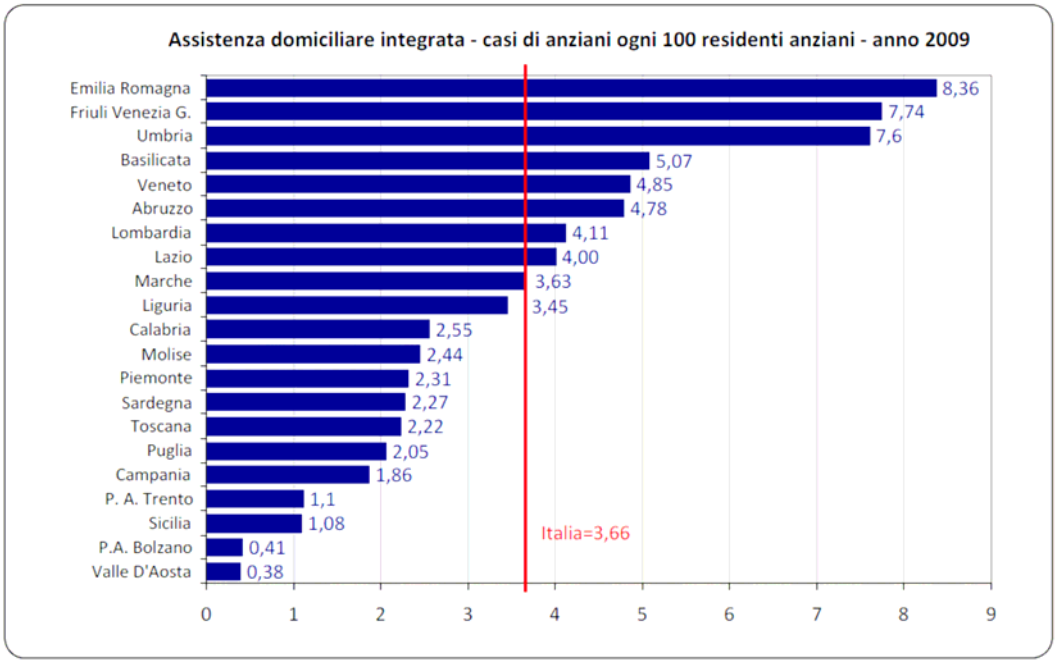
Sulla stessa linea di critica un comunicato emanato recentemente da Cittadinanzattiva.

4. Sono riportati, di seguito, i metodi impiegati per far fronte a tali situazioni.

- L'ADI (Assistenza Domiciliare Integrata) viene erogata soprattutto dai comuni, talvolta in collaborazione con il sistema sanitario, dando luogo ad un sistema di intervento socio-sanitario.
- La figura del Caregiver. Spesso è un familiare che si prende cura della persona ed organizza le misure di assistenza, anche avvalendosi degli interventi di ADI e del lavoro di una badante. Da una ricerca di Sabrina Pellachin emerge che si tratta per l'80% di donne in età mediamente sui 55 anni (range da 45 a 65), prevalentemente coniuge o figlia, non sempre a sua volta in salute ottima e che dedica alla cura molta parte del suo tempo.
- La soluzione del ricovero in strutture.
- La figura della "badante". Nel Contratto di lavoro è definita "Assistente a persone non autosufficienti" (livello B super).

5. A fronte di una quota di famiglie del 10,3% con almeno una persona con disabilità, secondo la rilevazione Istat – 2005, quasi l'80% delle medesime famiglie non risultano assistite da servizi pubblici a domicilio. Oltre il 40% delle famiglie con disabili al Sud e il 35% nelle isole avrebbe bisogno di assistenza sanitaria a domicilio.
I casi trattati di assistenza domiciliare integrata risultano essere 385.278 nel 2007; 400.411 nel 2008 e 442.129 nel 2009.

Le differenze tra Regioni risultano dal grafico seguente:



L'incidenza del costo ADI sul totale della spesa sanitaria ripropone differenze tra Nord e Sud, ma anche fra Regioni dello stesso centro-nord non di facile spiegazione. Differenze ancora meno spiegabili riguardano le percentuali di anziani trattati in ADI.

In Italia risultano prestate in media 22-25 ore di ADI all'anno per ogni soggetto rispetto a valori internazionali di almeno 8 ore settimanali.

6. Così è descritta nel secondo Rapporto sulla non autosufficienza in Italia la figura del Caregiver familiare: "è il parente o affine che si prende cura a domicilio, o per situazioni definite e particolari all'interno delle strutture della rete, del proprio familiare, persona fragile non autosufficiente, di qualunque età in modo prevalente e continuativo, seppure per livelli di intensità diversi, provvedendo a tutte le funzioni quotidiane dei bisogni primari (igiene personale, alimentazione ecc.) alla cura della persona aiutando ed integrando prestazioni di carattere sanitario-assistenziali.

Spesso l'individuazione del Caregiver avviene per necessità, per designazione familiare o attraverso un meccanismo di selezione spontaneo da parte di un congiunto che volontariamente si assume l'impegno di assistere il parente, istaurando con esso una relazione pressoché esclusiva. La fatica richiesta per assolvere all'impegno del *caregiver* è ancora oggi poco visibile, identificata con il mondo dei legami familiari ed affettivi, che viene spesso dato "per scontato".

La rilevanza del fenomeno è difficilmente quantificabile. Dal V° Rapporto Auser su Filo d'Argento si rileva quanto segue: "In base alle analisi svolte su un campione di circa 30 mila utenti, la quasi totalità delle persone assistite (circa il 92%) non è ancora inserita in un piano di assistenza pubblica, né è assistita da altri soggetti privati. La restante quota riguarda utenti assistiti dai servizi socio-sanitari pubblici (6,7%) e da

privati e cooperative sociali (1,3%)". Ancora una segnalazione singolare: "ben il 32,2% delle richieste di informazioni pervenute a Filo d'Argento provengono proprio da istituzioni pubbliche (Servizi sociali comunali, Asl e altri enti pubblici)".
Si parla molto di sussidiarietà. Questo è "fai da te".

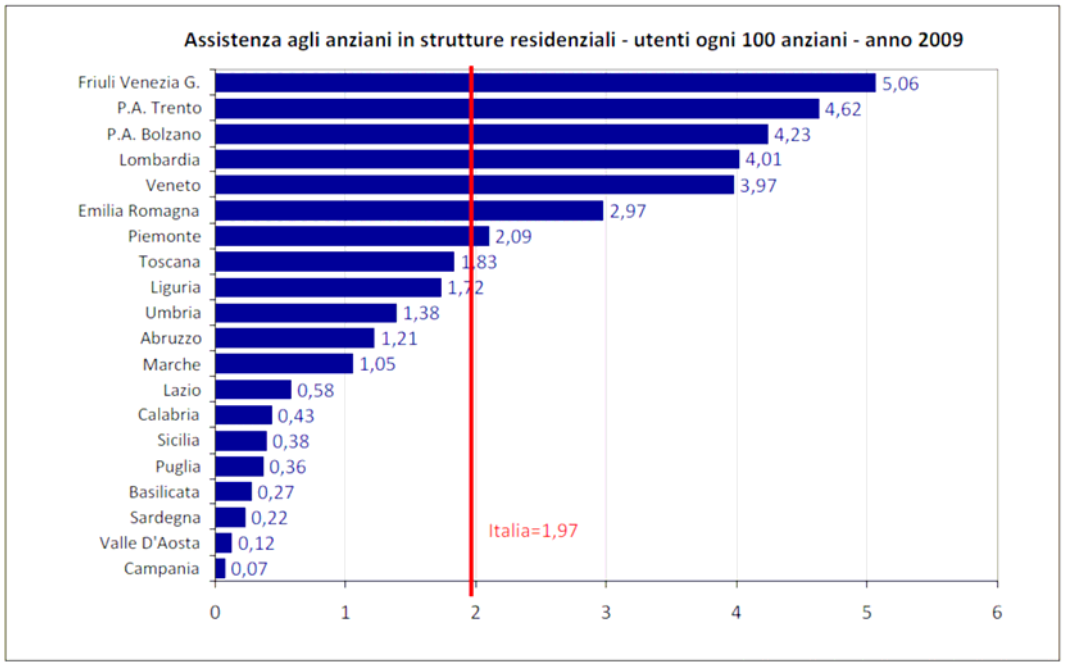
7. Nel 2005 questo il quadro delle strutture residenziali e dei ricoverati.

Tabella 6 - Anziani ospitati nelle diverse strutture residenziali nelle Regioni italiane, anno 2005

Regioni	**RSA**	**Residenze socio-sanitarie**	**Residenze assistenziali**	**Altre residenze tipo assistenziale**	**Totale anziani ricoverati**	**Anziani ricoverati per 1.000 anziani**
Piemonte	5.947	14.154	28.867	1.234	50.199	51,6
Valle d'Aosta	157	1.070	76	44	1.347	53,8
Lombardia	63.392	3.326	2.203	1.607	70.528	38,4
Bolzano	688	3.771	0	5	4.464	55,7
Trento	6.107	0	22	298	6.427	65,2
Veneto	5.572	29.327	5.978	1.388	42.266	46,5
Friuli VG	8.406	9.138	2.677	623	20.842	76,3
Liguria	7.457	12.832	851	1..08	22.179	52,0
Emilia-Romagna	7.498	23.624	10.273	228	41.624	43,8
Toscana	13.418	1.343	4.042	696	19.499	23,2
Umbria	703	1.562	747	174	3.186	15,7
Marche	3.217	2.355	5.024	89	10.684	30,9
Lazio	4.526	861	7.539	1.461	14.387	14,2
Abruzzo	1.769	1.813	1.252	422	5.255	18,9
Molise	52	1.124	349	212	1.736	24,6
Campania	755	550	3.312	571	5.189	5,9
Puglia	159	2.927	3.784	994	7.864	11,2
Basilicata	0	186	309	226	720	6,1
Calabria	587	834	550	252	2.224	6,1
Sicilia	771	3.036	4.790	1.010	9.606	10,6
Sardegna	875	398	1.396	2.229	4.898	16,8
ITALIA	**132.052**	**114.229**	**84.040**	**14.771**	**345.093**	**29,8**
%	**38,3**	**33,1**	**24,3**	**4,3**	**100,0**	

Note: Il numero degli anziani ospitati dalle strutture residenziali è dato dal numero di anziani presenti al 1° gennaio di ogni anno più gli anziani accolti durante lo stesso anno
Fonte: L'assistenza agli anziani non autosufficienti – Rapporto 2009 – Maggioli Editore, a cura di N.N.A. (Network Non Autosufficienza) pag. 57.

Al solito, dal paragone tra le regioni, risulta un Sud estremamente penalizzato



Una recente indagine della Cgil si sofferma poi sui tempi di attesa per l'accesso presso una struttura residenziale o semiresidenziale. In alcuni casi possono variare dai 90 ai 180 giorni, con punte, nel Lazio, anche di 11 mesi. Per le residenze rivolte ad anziani autosufficienti, invece, il periodo di attesa va dai 30 ai 45 giorni mentre per quelle semiresidenziali si arriva fino a 25 giorni.

Da considerare anche l'impegno economico degli utenti che sono chiamati comunque a compartecipare alla spesa. Tutte le strutture prevedono infatti un ticket che varia di caso in caso, in relazione alla situazione reddituale dell'assistito, alla regione e al comune residenza. La media della compartecipazione in una struttura residenziale va da 1.100 euro fino a 1.400 euro al mese per quelle di tipo socio-sanitario. Per i centri diurni, invece, il costo varia dai 250 euro fino agli 800 euro al mese previsti per quelli dedicati ai malati di Alzheimer.

8. I dati Inps dicono che nel 2010 gli assicurati per lavoro domestico sono stati 871.834 dei quali 140.470 maschi e 731.364 donne.

Sulla entità del lavoro nero circolano stime molto diversificate. Si arriva fino a un milione e mezzo. A essere prudenti ci si può attestare sulla stima di un milione.

Con il recente decreto legislativo n. 109 di recepimento della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 52 del 18 giugno 2009 si dà luogo ad una sanatoria definita "ravvedimento operoso dei datori di lavoro che occupano irregolarmente lavoratori extra UE".

I tempi per l'utilizzo della sanatoria vanno dal 15 settembre al 15 ottobre prossimi.

A tal fine, è auspicabile un accordo tra tutti gli operatori che intervengono a vario titolo nella materia. Ciò è necessario anche alla luce di quanto previsto dell'art. 5 secondo cui "In ogni caso, la presenza sul territorio nazionale al 31 dicembre 2011 deve essere attestata da documentazione proveniente da organismi pubblici." Trattandosi di clandestini…

La rilevanza del fenomeno "badanti" ed il suo intreccio con quello dell'immigrazione rende necessarie politiche e risorse finalizzate alla formazione, alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, ai meccanismi di permanenza sul nostro territorio, di aiuto alle famiglie in cui sono presenti persone non autosufficienti.

9. Un buon approccio al problema della non autosufficienza sta in una giusta miscela di interventi.

Va trovato un nuovo equilibrio tra la spesa sanitaria e quella socio-assistenziale anche superando talune separazioni tra i due filoni che non hanno motivo di essere. Ciò anche recuperando le previsioni della Legge 328 del 2000.

Lo spostamento di risorse dalla spesa ospedaliera a quella socio-assistenziale può dare luogo a risparmi e miglioramento delle prestazioni, incidendo sull'apropriatezza.

Va ricercato il giusto ed efficiente equilibrio tra il sostegno attraverso i servizi (ADI in particolare) e il sostegno economico.

La Sottosegretario Cecilia Guerra (Il Sole 24 Ore del 16 luglio) ipotizza di "portare in deduzione larga parte dei costi sostenuti per la condizione di non autosufficienza". Tale misura, sostenuta da campagne per la regolarizzazione, che rendano "conveniente" per le badanti immigrate la regolarità, avrebbe degli effetti estremamente positivi per le famiglie. Anche nuove regole sul servizio civile potrebbero essere di grande aiuto.

L'annuncio della definizione di un nuovo Isee (Indicatore di situazione economica equivalente) può essere un ulteriore progresso sulla via della equità. Ha ragione Cecilia Guerra nel dire che "Oggi i redditi rilevanti ai fini fiscali sono noti all'Agenzia così come le prestazioni esenti lo sono all'Inps: l'incrocio dei dati contenuti in queste due banche dati consentirà una compilazione d'ufficio, quindi più attendibile,….".

10. Sussiste un fenomeno di persone anziane con la pensione bassa, ma con la proprietà di unità abitative sovradimensionate alle loro esigenze, al tempo stesso inadeguate alla bisogna. Il caso più frequente è l'appartamento a piani alti senza ascensore.

Si è di fronte ad una certa ripresa del mercato della vendita della nuda proprietà.

E' una soluzione che assicura risorse, ma solo in parte risolve i problemi delle persone interessate.

Da documenti sindacali si ricava che oltre un milione e 200 mila persone di oltre 65 anni vivono sole disponendo di abitazione con 4 e più vani.

Andrebbero organizzate soluzioni da concretizzarsi in una gamma di offerte quali: una abitazione più piccola (in affitto o proprietà), ma dotata della domotica necessaria; un vitalizio piuttosto che un pacco di soldi; una polizza assicurativa che intervenga in caso di non autosufficienza; un prestito vitalizio garantito da ipoteca da saldare con gli eredi. Per ogni soggetto si potrebbe adottare una combinazione tra diverse soluzioni.

Una tale problematica potrebbe essere gestita da agenzie che mettano insieme le competenze della banca, della compagnia di assicurazione, della agenzia immobiliare in una relazione giusta e di controllo con gli Enti locali, sindacati e associazioni in funzione di promozione, organizzazione e controllo.

11. Per iniziativa del Ministro Barca si dà luogo alla riprogrammazione di 2,3 miliardi di fondi comunitari per Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. 845 milioni sono destinati ad interventi sociali: 400 per cura dell'infanzia, 330 per gli anziani non autosufficienti, 77 contro la dispersione scolastica, 38 per i giovani del privato sociale. Sarà bene attrezzare un monitoraggio sulla spesa e i suoi effetti, magari abbinato ad una giusta rivalutazione della contrattazione sociale territoriale.

12. Abbiamo uno sviluppo di Fondi sanitari integrativi derivanti dalla contrattazione e una ripresa di altre forme mutualistiche.

Le norme vincolano le strutture che intendono avvalersi dei benefici fiscali a destinare almeno il 20% delle spese di prestazione a cure odontoiatriche e non autosufficienza.

Secondo Mastrobuono e Labate "Il portafoglio dei fondi integrativi è di circa 4,5 miliardi di euro" ed il 20% corrisponde a 900 milioni. Alcune proposte contenute in un loro recente saggio meritano adeguata attenzione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Angelo Lino Del Favero, "Secondo Rapporto sulla non autosufficienza in Italia". Ministero del Lavoro novembre 2011.

Isabella Mastrobuono e Grazia Labate, "La non autosufficienza, una sfida per il welfare del terzo millennio". Da Organizzazione Sanitaria 2/2012.

"Dossier sulla non autosufficienza" da quotidianosanità.it.

"Principali conclusioni del V° Rapporto si Filo d'Argento" - a cura di Francesco Montemurro, con la collaborazione di Cristiano Buizza e Giulio Mancini di Ires Lucia Morosini – Coordinamento di Michele Mangano.

2.1.4. Istruzione

1. Popolazione di riferimento e procedure di somministrazione

L'INVALSI (cfr. d.lgs. n. 286/2004) ha il compito di "attuare verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti". I livelli scolastici coinvolti sono quelli individuati dalla direttiva 88/2011, quindi le classi II e V della scuola primaria, la classe I della scuola secondaria di primo grado e la classe II della scuola secondaria di secondo grado.

Inoltre, come previsto dalla legge 176/2007, l'INVALSI ha predisposto e curato la somministrazione della Prova nazionale inserita all'interno dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione. Per il corrente anno scolastico, quindi, la rilevazione degli apprendimenti ha riguardato entrambi i cicli di istruzione, coinvolgendo tutte le scuole del Paese, statali e paritarie (circa 32.000) e tutti gli studenti delle predette classi, ossia 2.850.000 alunni (vedi Tavola 1.1).

Per ciascun livello sono state individuate, inoltre, delle classi campione nelle quali le prove si sono svolte alla presenza di un osservatore esterno (il Presidente di commissione per la Prova nazionale) il cui compito è stato quello di monitorare la somministrazione, a ulteriore garanzia del rispetto delle procedure e di riportare le risposte fornite dagli allievi su apposite schede elettroniche predisposte dall'INVALSI.

Tabella 1.1. Totale delle classi e degli studenti per livello

LIVELLO	TOTALE CLASSI	TOTALE CLASSI CAMPIONE	TOTALE STUDENTI
II PRIMARIA	29.802	1.746	568.113
V PRIMARIA	29.804	1.746	558.371
I SECONDARIA PRIMO GRADO	27.402	1.986	611.663
III SECONDARIA PRIMO GRADO	29.478	1.304	587.412
II SECONDARIA SECONDO GRADO	24.751	2.308	533.260

Anche per il corrente anno scolastico l'INVALSI ha raccolto, per il Servizio nazionale di valutazione (SNV), i dati di contesto di tutti gli alunni partecipanti (ad esclusione degli studenti del terzo anno della scuola secondaria di primo grado che hanno partecipato alla Prova nazionale). Più precisamente, alcune informazioni sono state raccolte tramite il Questionario studente (ambito familiare, attività dello studente, benessere a scuola, …), altre (nazionalità dello studente, titolo di studio e occupazione dei genitori, frequenza dell'asilo nido e della scuola d'infanzia, …) sono, invece, raccolte direttamente dalle segreterie e inviate *on-line* all'INVALSI.

La somministrazione delle prove SNV per l'anno scolastico 2011-12 è iniziata nella seconda settimana di maggio ed è terminata il 18 giugno con la Prova nazionale. Il tempo previsto per ciascuna prova è stato differenziato in base al livello scolastico, da un minimo di 45 minuti per le classi seconde della scuola primaria, a un massimo

di 90 minuti per le classi seconde della scuola secondaria di secondo grado. Nella scuola primaria le prove si sono svolte in due giornate distinte al fine di evitare l'effetto affaticamento.

2. La raccolta dei dati

Allo scopo di consentire un'analisi dettagliata sugli esiti delle prove è stato predisposto uno specifico protocollo di restituzione dei dati all'INVALSI.

Come già accaduto per la precedente rilevazione, per le classi campione l'invio dei dati all'INVALSI è stato effettuato per via telematica mediante apposite maschere elettroniche. In questo modo si è potuto disporre dei dati in tempi molto brevi, entro pochi giorni successivi a quello di somministrazione.

Per le classi non campione si è sostanzialmente seguito lo stesso procedimento adottato negli scorsi anni scolastici. I somministratori hanno compilato un modulo cartaceo per la lettura ottica (scheda risposta studente) nel quale sono state riportate le risposte fornite dall'allievo alle domande delle prove. L'utilizzo dei moduli a lettura ottica rende possibile far rimanere a scuola i fascicoli compilati dagli studenti, di modo che gli insegnanti possano utilizzarli per momenti di approfondimento didattico-metodologici sugli aspetti affrontati nelle prove.

3. Attendibilità dei risultati

Le analisi, ma anche ogni considerazione che possa essere effettuata sulla scorta dei dati desunti dalle rilevazioni sugli apprendimenti, si basano sull'attendibilità dei dati stessi. Essa deriva da diversi fattori e riguarda differenti aspetti che vanno dall'adeguatezza del processo di costruzione delle prove, all'accuratezza con la quale esse sono progettate e presentate agli allievi, nonché alla solidità delle basi dei dati in cui gli esiti di oltre 2.850.000 studenti sono archiviati e organizzati fino alla scelta di opportune metodologie e tecniche di analisi.

Un aspetto molto importante riguarda la collaborazione di tutti i soggetti direttamente o indirettamente interessati (dirigenti, docenti, l'amministrazione scolastica, studenti, genitori). La correttezza nello svolgimento della prova, ossia il rispetto del protocollo di somministrazione, è fondamentale affinché le risposte fornite dagli studenti possano considerarsi realmente attendibili e, quindi, indicative dei livelli di apprendimento effettivamente raggiunti.

Già nel corso degli anni passati l'INVALSI ha rilevato, mediante opportune tecniche statistiche, che in alcune situazioni vi sono stati comportamenti impropri che hanno consentito, secondo modi e forme differenti, agli allievi di fornire le risposte corrette non in virtù delle loro competenze, ma perché copiate dagli altri studenti o da libri e altre fonti (*student cheating*) o, persino, suggerite più o meno esplicitamente dai docenti (*teacher cheating*).

Così come è avvenuto per gli anni passati, anche quest'anno è stato effettuato un controllo di tipo statistico per verificare all'interno dei dati la presenza di tali fenomeni di *cheating*. Il metodo di individuazione e correzione dei dati anomali si

basa fondamentalmente sulla definizione di un sistema di pesi di correzione mediante i quali il valore originario viene modificato per tener conto dell'effetto della presenza di dati anomali.
Poiché il campione sul quale sono stati rilevati i dati delle prove è stratificato su base regionale, l'analisi dei comportamenti anomali è stata condotta separatamente per ogni regione. Inoltre, il metodo seguito è stato applicato distintamente per le prove di Italiano e per quelle di Matematica, per tener conto del fatto che gli indicatori prima richiamati possono di per sé essere influenzati dalle caratteristiche intrinseche delle singole prove.
Tali procedure sono state al momento adoperate per le classi campione. Identiche procedure saranno però poi attivate per la totalità della popolazione scolastica dove l'incidenza del *cheating*, per via dell'assenza di un osservatore esterno, è anche più accentuata.

4. I risultati

L'esito dei risultati delle prove di Italiano e Matematica del SNV 2012 vengono presentati per livello scolastico. Le elaborazioni dei dati raccolti permettono di confrontare i punteggi medi e le distribuzioni dei punteggi per macro-aree geografiche, per regioni e per l'Italia nel suo insieme. Per il livello di istruzione relativo al secondo anno della scuola secondaria di II grado vengono analizzate anche le differenze per tipo di scuola.
I risultati delle prove sono riportati su una scala di punteggio analoga a quella utilizzata nelle ricerche internazionali (OCSE-PISA, IEA-TIMSS, IEA-PIRLS, ecc.) sugli apprendimenti e non più in termini di percentuali di risposte corrette. La predetta scala permette di esprimere con la stessa metrica il risultato conseguito da ciascun allievo e il livello di difficoltà di ogni quesito. In questo modo è possibile effettuare analisi e comparazioni più solide e maggiormente informative, sia tra le diverse aree geografiche del Paese sia tra le diverse parti delle prove.
Qualsiasi scala di misura è caratterizzata da alcuni valori di riferimento, tipicamente il valore medio, che ne sintetizza la scala complessiva, e la deviazione standard, che esprime una misura della variabilità dei risultati rispetto al valore medio stesso. Nella scala qui adoperata il valore medio nazionale è posto pari a 200 e la deviazione standard a 40. Un valore superiore a 200 posiziona (una singola scuola o un'intera regione) al di sopra della media nazionale e una deviazione standard oltre 40 (di una regione o di una determinata area territoriale) indica una variabilità interna superiore a quella che si riscontra a livello nazionale.

Classi II scuola primaria

I risultati generali degli studenti di II primaria vengono illustrati nei grafici in figura 1 e 2 (vedi Appendice) che mostrano i punteggi medi e le distribuzioni dei punteggi rispettivamente nella prova di Italiano e di Matematica delle macro-aree, delle regioni e dell'Italia nel suo insieme. Le medie con il relativo intervallo di confidenza

(95%) sono indicate su ognuna delle barre orizzontali dei due grafici da una fascetta blu e i rispettivi valori sono elencati nella colonna di destra con, tra parentesi, l'errore standard della stima. Il simbolo che compare in molti casi accanto a tali valori, una freccia con la punta rivolta verso l'alto o verso il basso, indica se i valori medi registrati nel campione regionale sono significativamente, in senso statistico, al di sopra (punta in su) o al di sotto (punta in giù) della media italiana nel suo complesso. Se non compare alcun simbolo, ciò significa che i valori non si discostano significativamente dalla media dell'Italia. Gli estremi della zona bianca al centro di ogni barra corrispondono al 25° e 75° percentile della distribuzione dei punteggi, mentre le due estremità esterne della barretta in verde corrispondono rispettivamente al 5° e 95° percentile. La lunghezza totale delle barre offre un'immediata rappresentazione dell'ampiezza della dispersione dei punteggi nelle varie aree e regioni.

Nella prova di Italiano, le macro-aree che registrano punteggi medi superiori alla media italiana statisticamente significativi sono quelle del Nord-Ovest e del Centro, mentre le due macro-aree meridionali registrano punteggi medi significativamente inferiori alla media e il Nord-Est ottiene un risultato che non si differenzia significativamente dalla media nazionale.

Osservando gli andamenti all'interno delle macro-aree, è possibile vedere come quasi tutte le regioni del Nord-Ovest ottengano risultati significativamente superiori alla media dell'Italia (tranne il Piemonte che è in linea con la media nazionale).

Tra le regioni del Centro, la Toscana e le Marche hanno punteggi medi significativamente superiori alla media italiana, mentre fra le regioni meridionali, la Campania, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna hanno punteggi significativamente inferiori. La regione con il punteggio medio più alto in Italiano è la Valle d'Aosta e quella con il punteggio medio più basso è la Calabria.

Per quanto riguarda la prova di Matematica, vi è innanzitutto da osservare che i risultati medi delle macro-aree e delle regioni sono complessivamente più omogenei fra di loro: nessuna macro-area si discosta significativamente dalla media nazionale e solo cinque regioni hanno punteggi significativamente al di sopra o al di sotto di essa. Tra quelle al di sopra troviamo la Valle D'Aosta, la provincia di Autonoma di Trento, la Toscana e la Puglia, mentre l'Emilia-Romagna ha un risultato inferiore alla media italiana. La regione con punteggio medio più alto in Matematica è la Valle D'Aosta e quella con il punteggio medio più basso è la Calabria: fra le due la distanza è di 11 punti.

Se si guarda alle distribuzioni dei punteggi delle singole macro-aree e regioni e dell'Italia nel suo insieme, si può vedere che, in Italiano, le barre che le rappresentano tendono, nell'estremità di destra (corrispondente alla parte superiore della distribuzione), ad allinearsi tra loro, a differenza dell'altro estremo (corrispondente alla parte inferiore della distribuzione dei punteggi); il che sembra indicare che le varie aree e regioni si differenziano soprattutto per la maggiore variabilità nelle prestazioni degli alunni con competenze inadeguate o gravemente

carenti (al di sotto del 25° percentile della distribuzione dell'Italia). In Matematica, si nota una maggiore variabilità complessiva lungo tutto l'arco della distribuzione dei punteggi. La regione Campania emerge fra le altre per un andamento particolare: infatti, la distribuzione dei punteggi è amplissima e all'interno del contesto regionale sono presenti quote di studenti con competenze matematiche limitate e allo stesso tempo quote di studenti con competenze matematiche molto elevate.

Classi V scuola primaria

I risultati generali degli studenti di V primaria vengono illustrati nei grafici in figura 3 e 4 (vedi Appendice) che mostrano i punteggi medi e le distribuzioni dei punteggi rispettivamente nella prova di Italiano e di Matematica delle macro-aree, delle regioni e dell'Italia nel suo insieme. Le medie con il relativo intervallo di confidenza (95%) sono indicate su ognuna delle barre orizzontali dei due grafici da una fascetta blu e i rispettivi valori sono elencati nella colonna di destra con, tra parentesi, l'errore standard della stima. Il simbolo che compare in molti casi accanto a tali valori, una freccia con la punta rivolta verso l'alto o verso il basso, indica se i valori medi registrati nel campione regionale sono significativamente, in senso statistico, al di sopra (punta in su) o al di sotto (punta in giù) della media italiana nel suo complesso. Se non compare alcun simbolo, ciò significa che i valori non si discostano significativamente dalla media dell'Italia. Gli estremi della zona in bianco al centro di ogni barra corrispondono al 25° e 75° percentile della distribuzione dei punteggi, mentre le due estremità barre esterne della barretta in verde corrispondono rispettivamente al 5° e 95° percentile. La lunghezza totale delle barre offre un'immediata rappresentazione dell'ampiezza della dispersione dei punteggi nelle varie aree e regioni.

Sia in Italiano sia in Matematica, non si registrano differenze di rilievo nei risultati delle macro-aree rispetto alla media nazionale, fatta eccezione per il Sud e Isole che in entrambi gli ambiti disciplinari ottiene punteggi medi significativamente inferiori: 6 punti in meno in Italiano e 5 in Matematica. Osservando all'interno delle macro-aree, nella prova di Italiano, quasi tutte le regioni del Nord-Ovest hanno una distribuzione dei punteggi molto simile, con medie che si attestano attorno al valore medio nazionale o poco al di sopra. Nel Nord-Est, al contrario, le due Province Autonome registrano risultati differenti dalla media nazionale (superiori nella Provincia Autonoma di Trento e inferiori nella Provincia Autonoma di Bolzano – l. it.) statisticamente significativi. Nel Centro solo le Marche hanno un punteggio medio significativamente superiore al punteggio medio nazionale. Viceversa, nel Sud e nel Sud e Isole la Campania e la Sicilia ottengono un punteggio medio significativamente inferiore alla media nazionale. Si può notare che la distribuzione dei punteggi della Provincia Autonoma di Bolzano (l. it.), come anche quella della Calabria, risultano decisamente più spostate verso sinistra: ciò significa che, in tali contesti territoriali, ci sono più studenti che, a parità di posizione (5° percentile), rispetto agli studenti italiani in generale, sono maggiormente in difficoltà.

Per quanto riguarda la prova di Matematica, solo tre regioni hanno un punteggio medio significativamente diverso dalla media nazionale: esse sono la Valle D'Aosta, che ha un punteggio medio inferiore di 9 punti rispetto alla media italiana, la Provincia Autonoma di Trento, che ha un punteggio più alto di 7 punti, e la Sardegna, che ha un punteggio inferiore di 6 punti. Come già rilevato per la classe II Primaria, anche per il livello di V Primaria, la regione Campania presenta un andamento nella distribuzione dei punteggi di Matematica particolare. L'ampiezza della distribuzione e il suo estendersi nella parte superiore dimostra come all'interno del contesto regionale sono presenti contemporaneamente quote di studenti con competenze limitate e quote di studenti con competenze matematiche molto elevate (la barra del 95° percentile è vicinissima ai 300 punti; punteggio decisamente superiore a quello corrispondente dell'Italia).

Classi I scuola secondaria di primo grado

I grafici in figura 5 e 6 (vedi Appendice) mostrano i punteggi medi e le distribuzioni dei punteggi rispettivamente nella prova di Italiano e di Matematica delle macro-aree, delle regioni e dell'Italia nel suo insieme. Le medie con il relativo intervallo di confidenza (95%) sono indicate su ognuna delle barre orizzontali dei due grafici da una fascetta blu e i rispettivi valori sono elencati nella colonna di destra con, tra parentesi, l'errore standard della stima. Il simbolo che compare in molti casi accanto a tali valori, una freccia con la punta rivolta verso l'alto o verso il basso, indica se i valori medi registrati nel campione regionale sono significativamente, in senso statistico, al di sopra (punta in su) o al di sotto (punta in giù) della media italiana nel suo complesso. Se non compare alcun simbolo, ciò significa che i valori non si discostano significativamente dalla media dell'Italia. Gli estremi della zona in bianco al centro di ogni barra corrispondono al 25° e 75° percentile della distribuzione dei punteggi, mentre le due estremità barre esterne della barretta in verde corrispondono rispettivamente al 5° e 95° percentile. La lunghezza totale delle barre offre un'immediata rappresentazione dell'ampiezza della dispersione dei punteggi nelle varie aree e regioni.

I risultati hanno evidenziato che le due macro-aree settentrionali hanno punteggi medi molto simili tra loro e significativamente al di sopra della media italiana sia in Italiano sia in Matematica. Anche il punteggio del Centro, più alto di alcuni punti rispetto alla media dell'Italia in entrambi gli ambiti, si differenzia significativamente da questa. Le due macro-aree meridionali hanno, invece, risultati significativamente al di sotto della media italiana in entrambi gli ambiti disciplinari. Da rilevare però che, per quanto riguarda il Sud, ciò è dovuto soprattutto ai risultati degli alunni campani, più bassi di quelli delle altre tre regioni di quest'area, che hanno invece risultati non diversi statisticamente dalla media italiana in nessuno dei due ambiti.

In genere, le regioni tendono a seguire la sorte delle macro-aree di appartenenza, ma le eccezioni non mancano. Si è già accennato sopra alla disomogeneità di risultati all'interno dell'area Sud. Nel Nord, la Liguria e la Provincia Autonoma di Bolzano (l.

it.) hanno risultati che in entrambi gli ambiti non si scostano dalla media italiana e le differenziano in negativo rispetto alle altre regioni settentrionali. Fra le regioni del Centro si segnalano in positivo le Marche, con risultati al di sopra della media italiana sia in Italiano sia in Matematica. La regione con il risultato più alto in Italiano è il Friuli-Venezia Giulia e quella con il risultato più basso è la Sicilia: fra l'una e l'altra la differenza è di 23 punti, poco più di mezza unità di deviazione standard. In Matematica le regioni con il risultato più alto e più basso sono ancora il Friuli-Venezia Giulia e la Sicilia: il primo supera la seconda con un distacco pari a 31 punti, corrispondente a tre quarti di deviazione standard.
Se andiamo a vedere le distribuzioni dei punteggi delle singole macro-aree e regioni e le confrontiamo con la distribuzione dei punteggi di tutti gli studenti della classe prima secondaria di primo grado, si può constatare che quanto più le relative barre si allungano a sinistra della retta innalzata in corrispondenza della media nazionale e si accorciano a destra di tale retta, tanto più aumenta il numero di alunni con competenze inadeguate o gravemente carenti (al di sotto del 25° e del 5° percentile della distribuzione dell'Italia) e si abbassa il numero degli studenti con competenze buone o eccellenti (al di sopra del 75° e del 95° percentile). Ad esempio, all'estremo superiore della distribuzione, quasi nessuno degli studenti del Sud e Isole supera il punteggio di 250 sia in Italiano sia in Matematica, mentre molto più numerosi sono gli studenti che ottengono un punteggio più alto di questo nelle due aree settentrionali. Per converso, all'altro estremo, è maggiore la quota di alunni con competenze non adeguate o gravemente insufficienti nel Sud e Isole rispetto a quella che si registra nelle due aree settentrionali.

Classi III scuola secondaria di primo grado

Le prove SNV sui livelli di apprendimento in Italiano e Matematica alla fine della scuola secondaria di primo grado costituiscono le componenti di un'unica prova (Prova nazionale) che è parte integrante dell'esame conclusivo del primo ciclo d'istruzione. Prima di proseguire a illustrare gli esiti di tale prova, è necessario ricordare che i dati ad essa relativi sono apparsi – a differenza di quanto verificatosi per gli altri livelli scolari – inficiati in modo non marginale da fenomeni di *cheating* all'analisi preliminare condotta per evidenziarne l'eventuale presenza, tanto che si è reso necessario "pulirli" prima di procedere alla loro elaborazione. A causa della correzione apportata ai risultati delle prove in conseguenza dell'operazione di ripulitura, la media italiana non è in questo caso pari a 200 ma più bassa: 183 in Italiano e altrettanto in Matematica. La differenza corrisponde all'impatto a livello nazionale dei fenomeni prima denunciati, che hanno tuttavia manifestazioni di entità diversa a seconda della regione.
I grafici in figura 7 e 8 (vedi Appendice) mostrano i punteggi medi corretti e le loro distribuzioni rispettivamente in Italiano e in Matematica delle macro-aree, delle regioni e dell'Italia nel suo insieme. Le medie con il relativo intervallo di confidenza (95%) sono indicate su ognuna delle barre orizzontali dei due grafici da una fascetta

blu e i rispettivi valori sono elencati nella colonna di destra con, tra parentesi, l'errore standard della stima. Il simbolo che compare in molti casi accanto a tali valori, una freccia con la punta rivolta verso l'alto o verso il basso, indica se i valori medi registrati nel campione regionale sono significativamente, in senso statistico, al di sopra (punta in su) o al di sotto (punta in giù) della media italiana nel suo complesso. Se non compare alcun simbolo, ciò significa che i valori non si discostano significativamente dalla media dell'Italia. Gli estremi della zona in bianco al centro di ogni barra corrispondono al 25° e 75° percentile della distribuzione dei punteggi, mentre le due estremità barre esterne della barretta in verde corrispondono rispettivamente al 5° e 95° percentile. La lunghezza totale delle barre offre un'immediata rappresentazione dell'ampiezza della dispersione dei punteggi nelle varie aree e regioni.

In generale, la tendenza è di una maggiore dispersione dei punteggi nell'Italia centrale e meridionale rispetto all'Italia settentrionale, in particolare in Matematica.

Dai risultati è emerso che le due macro-aree settentrionali hanno punteggi medi simili tra loro e significativamente al di sopra della media italiana sia in Italiano sia in Matematica. Il Centro non si differenzia significativamente dalla media nazionale in nessuno dei due ambiti disciplinari, mentre le due macro-aree meridionali hanno risultati significativamente al di sotto di essa in tutti e due gli ambiti.

In genere, le regioni tendono a seguire la sorte delle macro-aree di appartenenza, ma le eccezioni non mancano. Ad esempio, fra le regioni del Centro si segnalano in positivo le Marche e l'Umbria, con risultati al di sopra della media nazionale sia in Italiano sia in Matematica; nel Sud l'Abruzzo e il Molise hanno risultati che in Italiano sono al di sopra della media nazionale e in Matematica non si discostano da essa. Le regioni con il risultato più elevato in Italiano sono il Veneto e la Provincia Autonoma di Trento, mentre la Calabria è la regione con il risultato più basso: fra le prime e la seconda la distanza è di 37 punti, corrispondenti a circa tre quarti di una unità di deviazione standard. In Matematica le regioni con il risultato più alto e più basso sono rispettivamente il Friuli-Venezia Giulia e la Sicilia: tra le due c'è una distanza pari a 38 punti.

Se andiamo a vedere le distribuzioni dei punteggi delle singole macro-aree e regioni e le confrontiamo con la distribuzione dei punteggi di tutti gli studenti della classe terza della scuola secondaria di primo grado, si può constatare che quanto più le relative barre si allungano a sinistra della retta innalzata in corrispondenza della media nazionale e si accorciano a destra di tale retta, tanto più aumenta il numero di alunni con competenze inadeguate o gravemente carenti (al di sotto del 25° e del 5° percentile della distribuzione dell'Italia) e si abbassa il numero degli studenti con competenze buone o eccellenti (al di sopra del 75° e del 95° percentile). Per fare un esempio, in Italiano, il 25° percentile della regione con il risultato medio più basso, la Calabria, corrisponde a un punteggio di 134, praticamente pari al punteggio corrispondente al 5° percentile della provincia di Trento e del Veneto: ciò significa che il 25% degli studenti calabresi ottengono punteggi eguali o inferiori al punteggio

conseguito solo dal 5% degli studenti trentini e veneti. Un'osservazione simile può esser fatta confrontando le distribuzioni dei punteggi in Matematica rispettivamente della Sicilia e del Friuli-Venezia Giulia: il 25° percentile della Sicilia equivale a un punteggio di 136, addirittura più basso del punteggio corrispondente al 5° percentile del Friuli-Venezia Giulia (143).

Classi II scuola secondaria di secondo grado

Come già nell'anno precedente, le prove SNV 2012 sono state le stesse per tutti gli alunni, indipendentemente dal tipo di indirizzo frequentato, mirando soprattutto a valutare le competenze di base al termine dell'obbligo d'istruzione.

I grafici delle figure 9 e 10 mostrano i punteggi medi e le distribuzioni dei punteggi rispettivamente nella prova di Italiano e di Matematica delle macro-aree, delle regioni e dell'Italia nel suo insieme. Le medie con il relativo intervallo di confidenza (95%) sono indicate su ognuna delle barre orizzontali dei due grafici da una fascetta blu e i rispettivi valori sono elencati nella colonna di destra con, tra parentesi, l'errore standard della stima. Il simbolo che compare in molti casi accanto a tali valori, una freccia con la punta rivolta verso l'alto o verso il basso, indica se i valori medi registrati nel campione regionale sono significativamente, in senso statistico, al di sopra (punta in su) o al di sotto (punta in giù) della media italiana nel suo complesso. Se non compare alcun simbolo, ciò significa che i valori non si discostano significativamente dalla media dell'Italia. Gli estremi della zona in bianco al centro di ogni barra corrispondono al 25° e 75° percentile della distribuzione dei punteggi, mentre le due estremità barre esterne della barretta in verde corrispondono rispettivamente al 5° e 95° percentile. La lunghezza totale delle barre offre un'immediata rappresentazione dell'ampiezza della dispersione dei punteggi nelle varie aree e regioni. Ad esempio, una regione che si distingue per una distribuzione particolarmente dispersa dei punteggi sia di Italiano sia di Matematica è la Liguria.

Dalle analisi è emerso che le due macro-aree settentrionali hanno punteggi medi molto simili tra loro e significativamente al di sopra della media italiana sia in Italiano sia in Matematica, mentre le due macro-aree meridionali hanno punteggi significativamente al di sotto di essa. Il Centro ha un punteggio più basso di alcuni punti rispetto alla media dell'Italia in entrambi gli ambiti, ma in Italiano la differenza non è significativa e in Matematica, dove i divari fra un'area geografica e l'altra tendono ad accentuarsi, raggiunge per un soffio la soglia di significatività statistica. Da notare anche che, in Matematica, il risultato degli studenti del Sud non si differenzia da quello degli studenti del Centro, diversamente da quanto accade per gli alunni del Sud e Isole.

In genere, con poche eccezioni, le regioni seguono la sorte delle macro-aree di appartenenza. Fra le eccezioni, da segnalare nel Nord la Liguria, i cui risultati in entrambi gli ambiti non si scostano dalla media italiana, e nel Sud la Puglia e l'Abruzzo che hanno anch'esse, a differenza delle altre regioni di quest'area, risultati statisticamente non difformi dalla media nazionale in tutti e due gli ambiti (il Molise

ha un risultato nella media in Matematica, ma non in Italiano). In pratica, la regione che porta la maggiore responsabilità per il risultato complessivamente al di sotto della media dell'area Sud è la Campania. La regione con il risultato più alto in Italiano è la Lombardia, alla pari con la Valle d'Aosta, e quella con il risultato più basso è la Calabria: fra le prime e la seconda la differenza è di 30 punti, corrispondenti a circa tre quarti di una intera unità di deviazione standard. In Matematica la regione con il risultato più elevato è il Veneto, che supera di 35 punti la media della Sardegna.
Guardando alle distribuzioni dei punteggi delle singole macro-aree e regioni e confrontandole con la distribuzione dei punteggi dell'Italia nel suo insieme, si può constatare che quanto più le barre della distribuzione dei punteggi di un'area o di una regione si allungano a sinistra della retta innalzata in corrispondenza della media nazionale e si accorciano a destra di tale retta, tanto più aumenta il numero di alunni con competenze inadeguate o gravemente carenti (al di sotto del 25° e del 5° percentile della distribuzione dell'Italia) e diminuisce il numero degli studenti con competenze buone o eccellenti (al di sopra del 75° e del 95° percentile). Per fare un esempio, in Italiano, il 25° percentile della regione con il risultato medio più basso, la Calabria, corrisponde a un punteggio di 158, di poco superiore al punteggio corrispondente al 5° percentile della Lombardia (152), la regione con il risultato medio più elevato: ciò significa che una quota di quasi il 25% degli studenti calabresi ottengono punteggi pari o al di sotto del punteggio conseguito solo dal 5% degli studenti lombardi più deboli. Un'osservazione simile può esser fatta confrontando le distribuzioni dei punteggi di Matematica rispettivamente della Sardegna e del Veneto: Il 25° percentile della Sardegna equivale a un punteggio di 151, addirittura più basso del punteggio corrispondente al 5° percentile del Veneto (158).
Per concludere, è degno di nota il fatto che i risultati delle prove SNV 2012 di seconda superiore sono molto simili a quelli delle prove di comprensione della lettura e di matematica dell'ultima tornata dell'indagine PISA di cui siano noti i risultati (2009).

Risultati per tipo di scuola
Disaggregando i dati per tipo di scuola (distinguendo tra tre macrocategorie: liceo, istituto tecnico, istituto professionale) i grafici delle figure 11 e 12 (vedi Appendice) illustrano come, sia in Italiano sia in Matematica, i Licei ottengano, all'interno di ciascuna area oltre che a livello nazionale, risultati mediamente più alti dei Tecnici e questi a loro volta abbiano risultati superiori ai Professionali in tutte le zone geografiche del Paese. A loro volta, all'interno di ciascuna tipologia di scuola i punteggi vedono un progressivo calo delle prestazioni man mano che si procede da Nord a Sud, tanto che, ad esempio, il punteggio degli Istituti Tecnici del Nord-Est, in Italiano, è più alto di qualche punto rispetto a quello dei licei del Sud e Isole e in Matematica supera il punteggio dei licei del Centro e di entrambe le macro-aree meridionali. Da rilevare, inoltre, che a livello di aree geografiche, gli Istituti

Professionali mostrano in Matematica un andamento dei risultati molto simile all'interno del Paese, a differenza di quanto avviene per le altre tipologie di scuola.
Osservazioni analoghe si possono fare riguardo all'andamento delle medie per tipo di scuola delle singole regioni (vedi figure 13 e 14 in Appendice), che sostanzialmente riproducono, all'interno dell'area di appartenenza, l'ordine di gerarchia che si osserva fra le regioni nei punteggi medi complessivi degli studenti. Si segnalano per risultati particolarmente negativi all'interno dell'area di riferimento i Licei e gli Istituti Tecnici della Provincia Autonoma di Bolzano (l. it.) e del Lazio in Italiano, e i Licei e gli Istituti Tecnici della Sardegna in Matematica.

La variabilità dei risultati

La variabilità totale e le sue componenti

In questa sezione ci si concentra sullo studio di una misura di sintesi della variabilità dei risultati tra gli studenti che hanno sostenuto le prove guardando in particolare a come tale variabilità si manifesta nelle diverse aree territoriali del Paese. È stata, infatti, effettuata una scomposizione della variabilità complessiva[74] dei risultati in tre componenti: la variabilità tra scuole, quella tra classi all'interno di una scuola e quella all'interno di ciascuna classe. La variabilità tra scuole in un determinato territorio fornisce una misura di quanto quelle scuole differiscano in termini di risultati medi prodotti[75]. Tanto più tale variabilità è elevata, tanto maggiore è il divario dei risultati medi di un'istituzione scolastica rispetto a un'altra. Fatte le debite modifiche, nello stesso modo può essere interpretata la variabilità tra classi, mentre quella interna alle classi è da considerarsi rappresentativa delle differenze interindividuali che si riscontrano comunemente e che, per certi aspetti, non sono eliminabili.
Le figure 15 e 16 (vedi Appendice) permettono di analizzare per la classe seconda primaria, rispettivamente per la prova d'Italiano e di Matematica, la variabilità complessiva di ciascuna area in rapporto a quella nazionale (spezzata in nero) e il peso relativo di ciascuna componente della variabilità rispetto a quella totale della propria area (barre verticali). Rispetto alla variabilità complessiva della prova d'Italiano non si riscontrano grosse differenze tra aree geografiche e solo le regioni dell'area Sud e Isole evidenziano una variabilità complessiva dei risultati di circa il 4% superiore a quella del Paese. Molto diversa è, invece, la situazione che si riscontra nella prova di Matematica. Nel Centro-Nord, ma in particolare nel Nord Ovest e nel Nord Est, si riscontra una variabilità complessiva dei risultati decisamente inferiore

[74] All'interno di ciascuna area la variabilità dei risultati è misurata mediante la devianza totale, scomposta nelle sue tre componenti *tra* scuole, *tra* classi e *dentro* le classi. Per eliminare l'effetto legato alla diversa consistenza numerica della popolazione e, quindi, del campione di ciascuna delle aree geografiche, il rapporto percentuale tra la variabilità complessiva di ciascuna area rispetto a quella nazionale è stato effettuato utilizzando le varianze totali, rispettivamente, di ciascuna area e dell'Italia.

[75] La variabilità tra scuole, con riferimento all'Italia nel suo complesso, è in parte data dalla differenza tra aree geografiche.

rispetto al dato nazionale. Per converso, considerazioni speculari e di segno opposto valgono per le regioni meridionali del Paese.
Passando all'analisi delle barre verticali, la parte in blu rappresenta l'incidenza percentuale della variabilità tra scuole nelle aree geografiche e nell'intero Paese rispetto alla variabilità complessiva, mentre la parte in rosso esprime il peso percentuale della variabilità tra classi. Il complemento al 100% di ciascuna barra è dato dalla variabilità interna alle singole classi.
Le figure 5.1 e 5.2 (vedi Appendice) mostrano una situazione abbastanza differenziata tra le aree geografiche del Paese. Sia in Italiano sia in Matematica la differenza tra scuole è molto limitata, quasi trascurabile, mentre quella tra classi è un po' più elevata. È comunque importante osservare che nelle due aree geografiche settentrionali la somma della variabilità tra scuole e tra classi è decisamente inferiore rispetto alla stessa somma calcolata per l'Italia. In altri termini, ciò significa che al Nord gli alunni sono raggruppati in scuole e in classi che differiscono tra loro in termini di risultati medi complessivi meno di quanto non si verifichi a livello nazionale. I grafici delle figure 15 e 16 (vedi Appendice) mostrano che la variabilità tra scuole e tra classi cresce al Centro, attestandosi comunque al di sotto del livello nazionale, mentre assume valori decisamente più alti nelle due aree del Mezzogiorno. Dal punto di vista sostantivo, ciò significa che già dalla seconda classe della scuola primaria si riscontra una forte eterogeneità tra scuole e tra classi nel Mezzogiorno.
Di seguito è proposto lo stesso tipo di analisi per tutti i livelli scolastici interessati alle rilevazioni sugli apprendimenti e, limitatamente, alla scuola secondaria di secondo grado la scomposizione della variabilità è effettuata anche in base alla macro-tipologia di scuola.
Per la classe V primaria (vedi figure 17 e 18 in Appendice) si accentuano le tendenze emerse per la classe II primaria. Al Nord il peso della variabilità tra scuole e tra classi tende a diminuire, (con un leggero aumento di quella tra scuole a discapito di quella tra classi), nel Mezzogiorno tende ad aumentare il peso di entrambe. Questa accentuazione sembrerebbe segnalare una differenziazione nell'efficacia delle diverse scuole e classi.
Nella prima classe della scuola secondaria di primo grado (vedi figure 19 e 20 in Appendice) si nota una riduzione dell'incidenza delle componenti tra della variabilità, probabilmente dovuta alla riorganizzazione delle classi nel passaggio da un grado scolastico all'altro. Anche per questo livello scolastico si evidenzia peraltro lo stesso *pattern* differenziato del Mezzogiorno rispetto al Nord.
Nel confronto tra la prima e la terza classe della scuola secondaria di primo grado (vedi figure 21 e 22 in Appendice) si conferma quanto già visto nel passaggio dalla II alla V primaria. Con la sola eccezione del Nord Est, dove l'aumento della componente di variabilità tra scuole e tra classi è piuttosto contenuta, nelle diverse aree geografiche si assiste a un'imponente crescita delle componenti tra della devianza, naturalmente a discapito di quella all'interno delle classi.

Nel considerare i risultati relativi alla terza classe della scuola secondaria di primo grado bisogna però tener conto di due fattori. In primo luogo le prove hanno risentito del *cheating*. La correzione effettuata ha mirato a riparare alla distorsione (verso l'alto) così creata nel dato medio di classe, ma non esplicitamente alla distorsione (verso il basso) arrecata alla variabilità all'interno della classe. In secondo luogo, la prova in questo livello scolastico è una prova *high stakes*, non immediatamente comparabile con le altre.
La struttura della variabilità dei risultati della scuola secondaria di secondo grado (vedi figure 23 e 24 in Appendice) è in buona parte diversa da quella della scuola del primo ciclo. Questa differenza è in buona parte indotta dalla struttura canalizzata della scuola secondaria superiore italiana che necessariamente determina un aumento delle differenze tra scuole. Tuttavia, anche tenendo conto di questo fatto e osservando la variabilità interna alle singole tipologie di scuole secondarie (Licei, Tecnici e Professionali), il *pattern* generale prima descritto viene nuovamente confermato (vedi figure 25-30 in Appendice). Il peso delle componenti tra nelle regioni del Mezzogiorno infatti è più elevato che al Nord.
In conclusione, è possibile riscontrare che la variabilità dentro le classi tende a diminuire al crescere del livello scolastico a favore delle altre due componenti di variabilità. Anche all'interno del primo ciclo d'istruzione, che ha natura formalmente omogenea, le differenze tra scuole e tra classi tendono ad aumentare, specie nel Centro-Sud dove già in origine (nella II primaria) sono abbastanza elevate.
Le regioni meridionali si caratterizzano inoltre per una variabilità tra classi (della stessa scuola) piuttosto elevata, anche nelle classi "iniziali" (II primaria e I secondaria di primo grado) dei diversi ordini di scuola.

Il ruolo del background familiare

In linea del tutto generale, l'equità di un sistema scolastico è sovente collegata alla misura della variabilità complessiva dei risultati degli studenti. Un ruolo interpretativo molto importante è svolto dal peso relativo che ciascuna delle tre parti di cui si compone tale variabilità ha rispetto a quella complessiva.
Tuttavia, la semplice analisi dell'incidenza delle diverse componenti di variabilità su quella totale non è sufficiente a fornire un quadro adeguato delle differenze che si producono all'interno di un sistema scolastico regionale o nazionale. Senza dubbio è molto importante capire quanta della variabilità osservata sia indotta da fattori di contesto che, come noto, svolgono un ruolo molto importante nella crescita di ciascun individuo e, quindi, anche nelle sue possibilità di acquisire competenze adeguate.
Per questa ragione per i livelli 5, 6 e 10[76] è stato analizzato in che misura il *background* socio-economico-culturale (ESCS) sia in grado di spiegare le diverse componenti di

[76] I livelli 2 e 8 sono stati esclusi poiché in queste classi, per ragioni diverse, non è prevista la somministrazione del questionario studente, rendendosi quindi impossibile il calcolo dell'ESCS (*Economic, Social and Cultural Status index*).

variabilità. In altre parole, si cerca di vedere qual è il peso esplicativo del *background* sulla differenza tra i risultati dei diversi alunni. Dal punto di vista tecnico tale studio si ottiene mediante l'analisi dei residui di un modello di regressione univariato il cui unico regressore è l'indicatore ESCS.
Le figure 31 e 32 (vedi Appendice) rappresentano la parte di variabilità spiegata dal *background* nelle due componenti di variabilità tra scuole e tra classi nelle diverse aree del Paese.
Le figure 31 e 32 (vedi Appendice) indicano che nel complesso la variabilità dei risultati della V primaria non è granché spiegata dal *background* socio-economico-culturale (parte più scura delle barre orizzontali). Il *background* ha però un certo peso nel caso del Mezzogiorno; in particolare tale elemento "spiega" parte della variabilità tra classi (della stessa scuola), variabilità che potrebbe essere dovuta all'operare di meccanismi di segregazione all'interno della stessa scuola.
Le figure 33-36 (vedi Appendice) riportano le stesse analisi per la classe prima della scuola secondaria di primo grado e la classe seconda della scuola secondaria di secondo grado.
Il peso del *background* familiare nello spiegare le diverse componenti di variabilità tende di massima ad aumentare, soprattutto nel passaggio alla scuola secondaria di secondo grado.
Il *background* socio-economico-culturale, misurato tramite l'indicatore ESCS, ha qui un ruolo predittivo delle differenze nei risultati decisamente più elevato in tutte le aree del Paese.

APPENDICE

FIGURE RELATIVE ALLE DISTRIBUZIONI DEI PUNTEGGI IN ITALIANO E MATEMATICA PER LIVELLO E AREA GEOGRAFICA

Figura 1. Distribuzione dei punteggi in Italiano per le classi II della scuola primaria

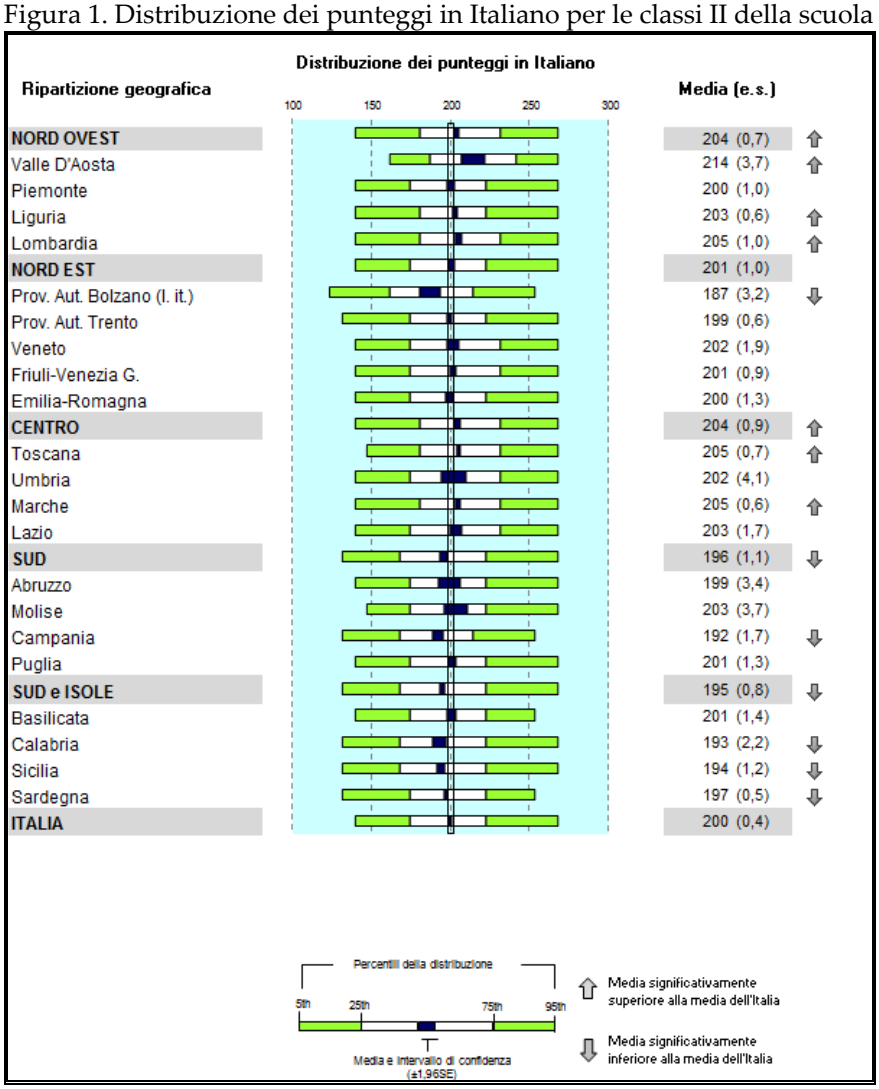


Figura 2. Distribuzione dei punteggi in Matematica per le classi II della scuola primaria

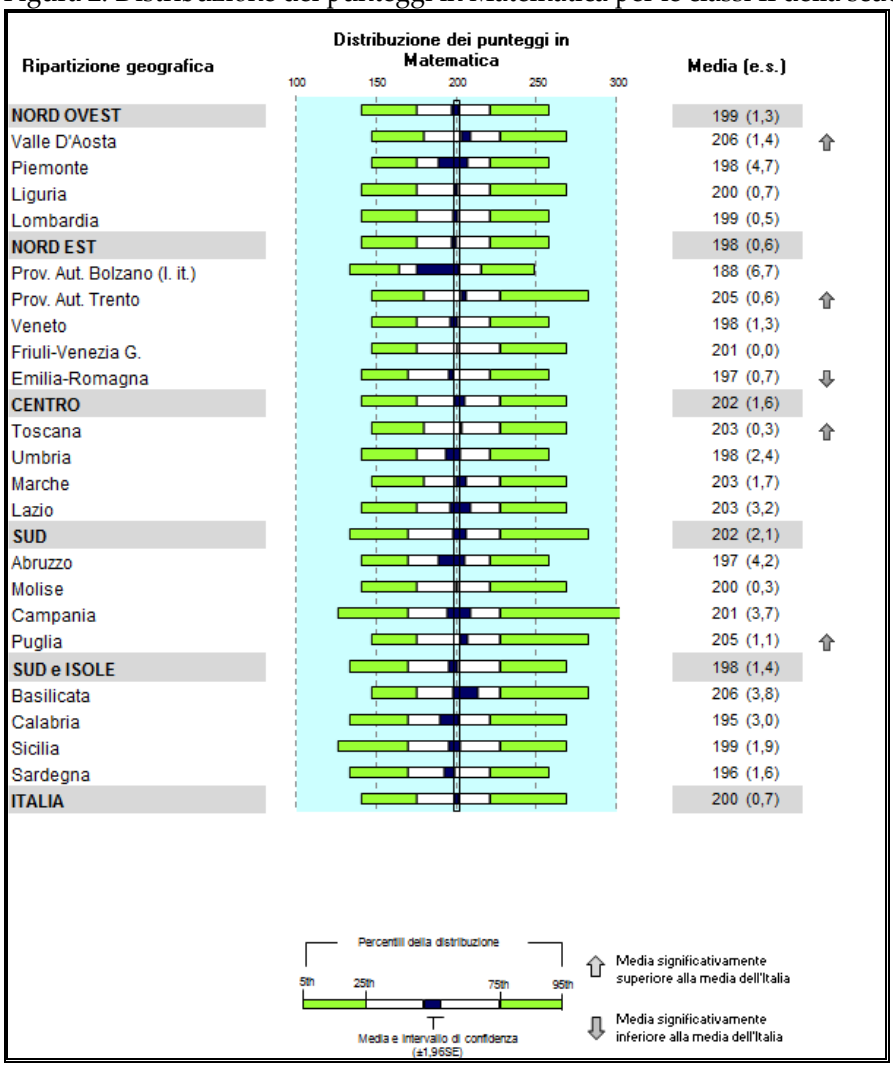


Figura 3. Distribuzione dei punteggi in Italiano per le classi V della scuola primaria

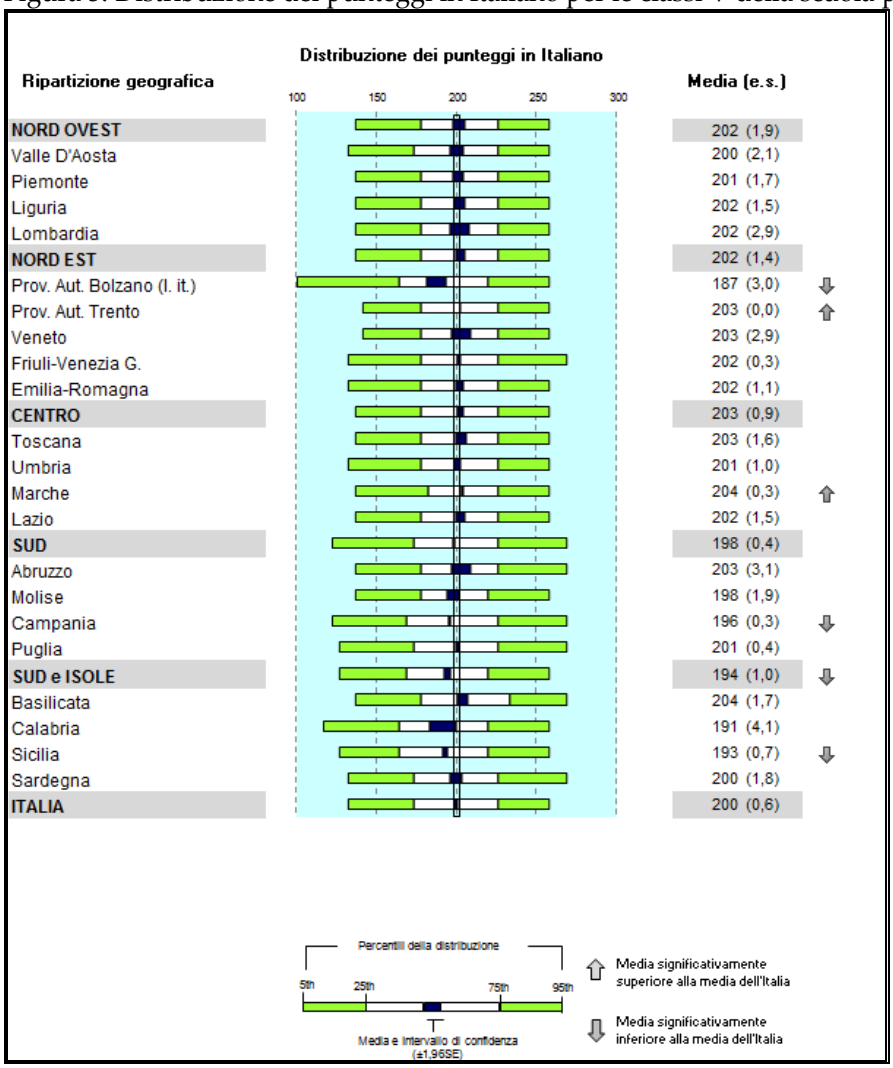


Figura 4. Distribuzione dei punteggi in Matematica per le classi V della scuola primaria

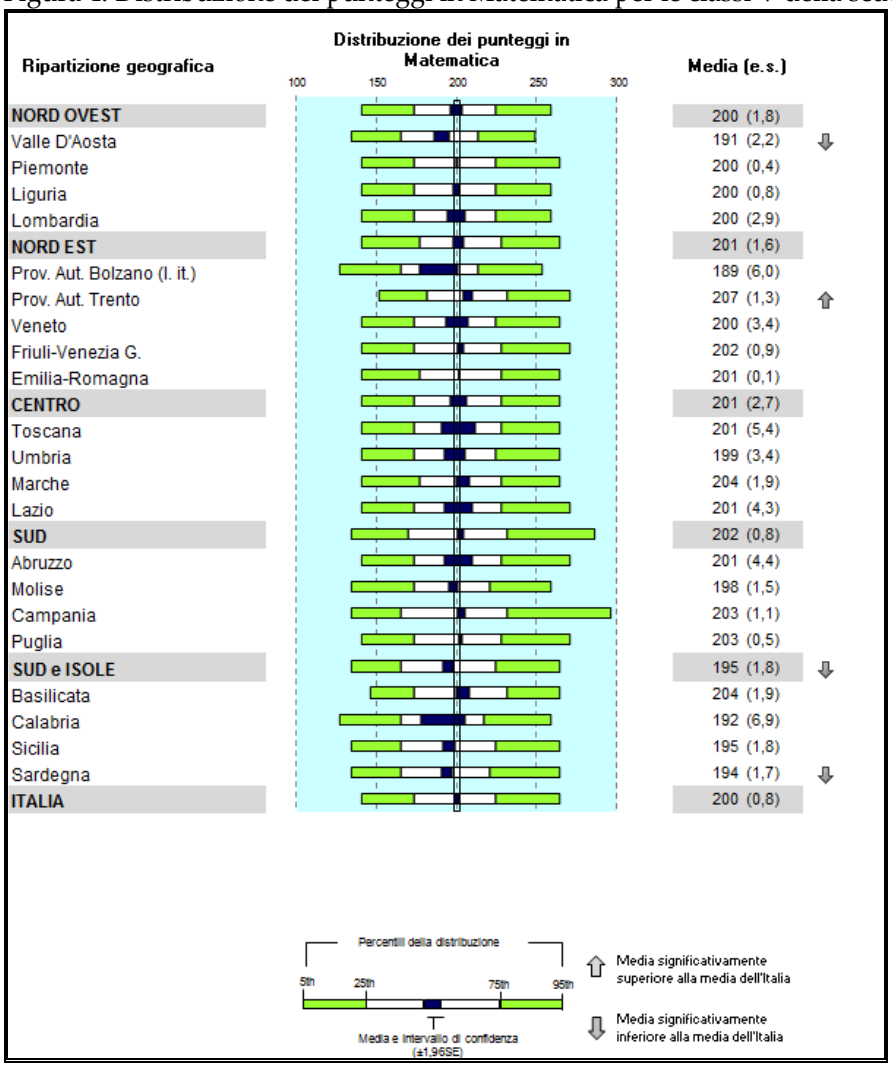


Figura 5. Distribuzione dei punteggi in Italiano per le classi I della scuola secondaria di primo grado

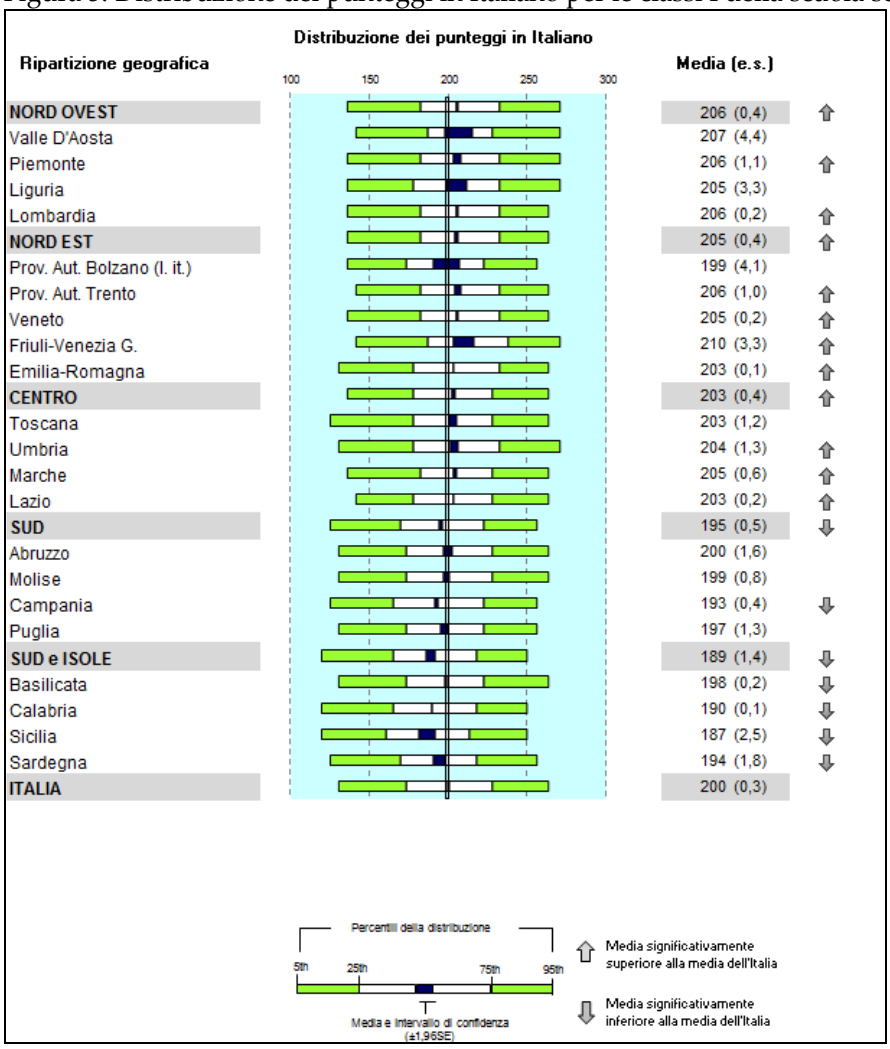


Figura 6. Distribuzione dei punteggi in Matematica per le classi I della scuola secondaria di primo grado

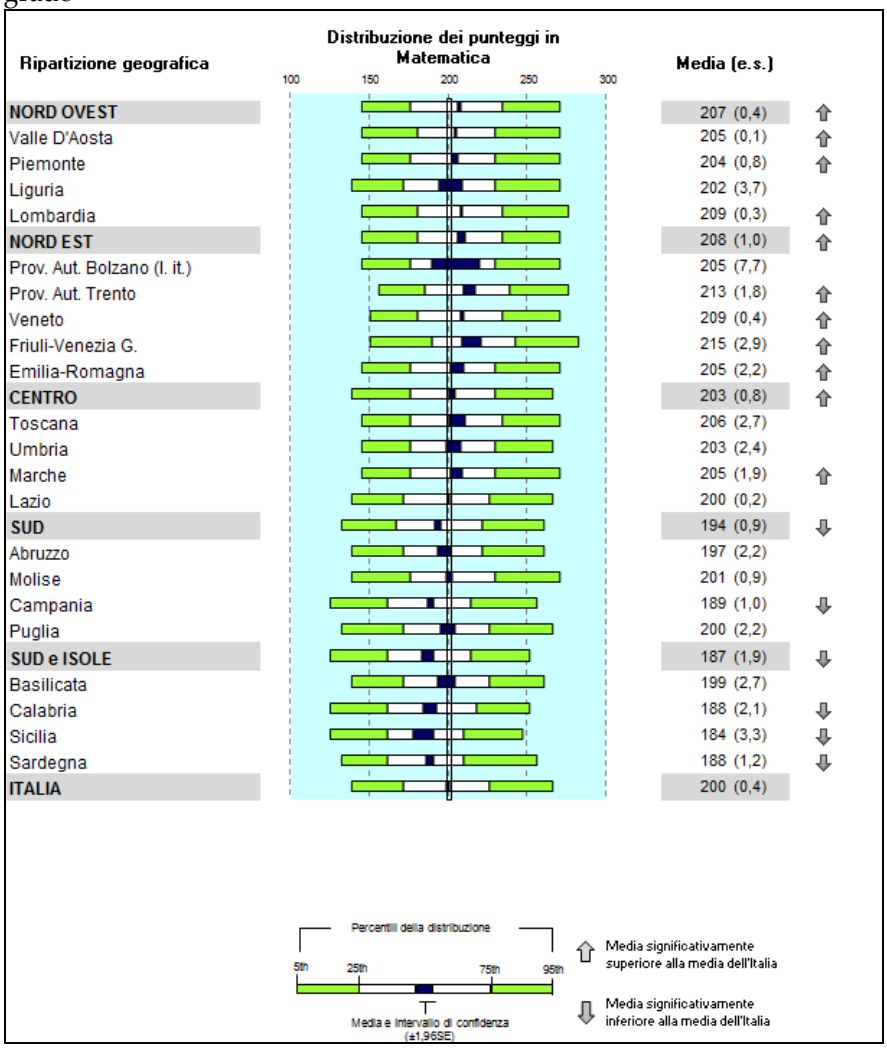


Figura 7. Distribuzione dei punteggi in Italiano per le classi III della scuola secondaria di primo grado. Punteggi corretti per il *cheating*

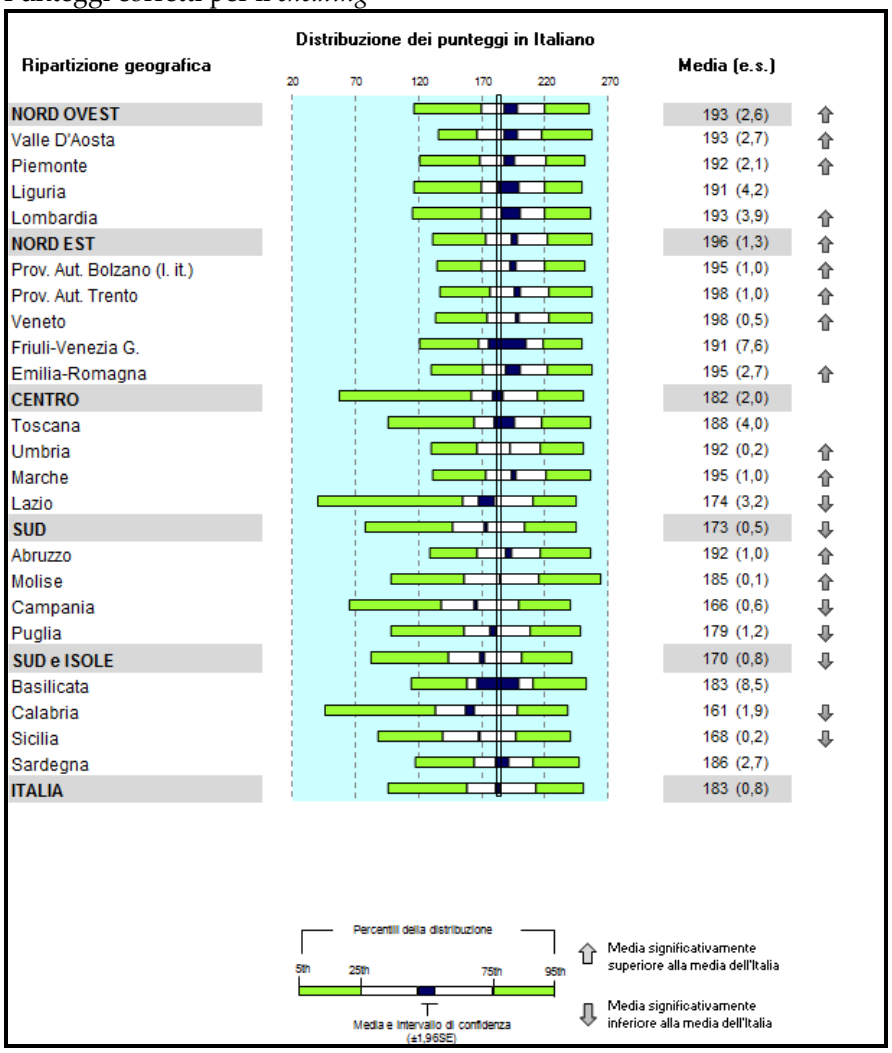


Figura 8. Distribuzione dei punteggi in Matematica per le classi III della scuola secondaria di primo grado. Punteggi corretti per il *cheating*

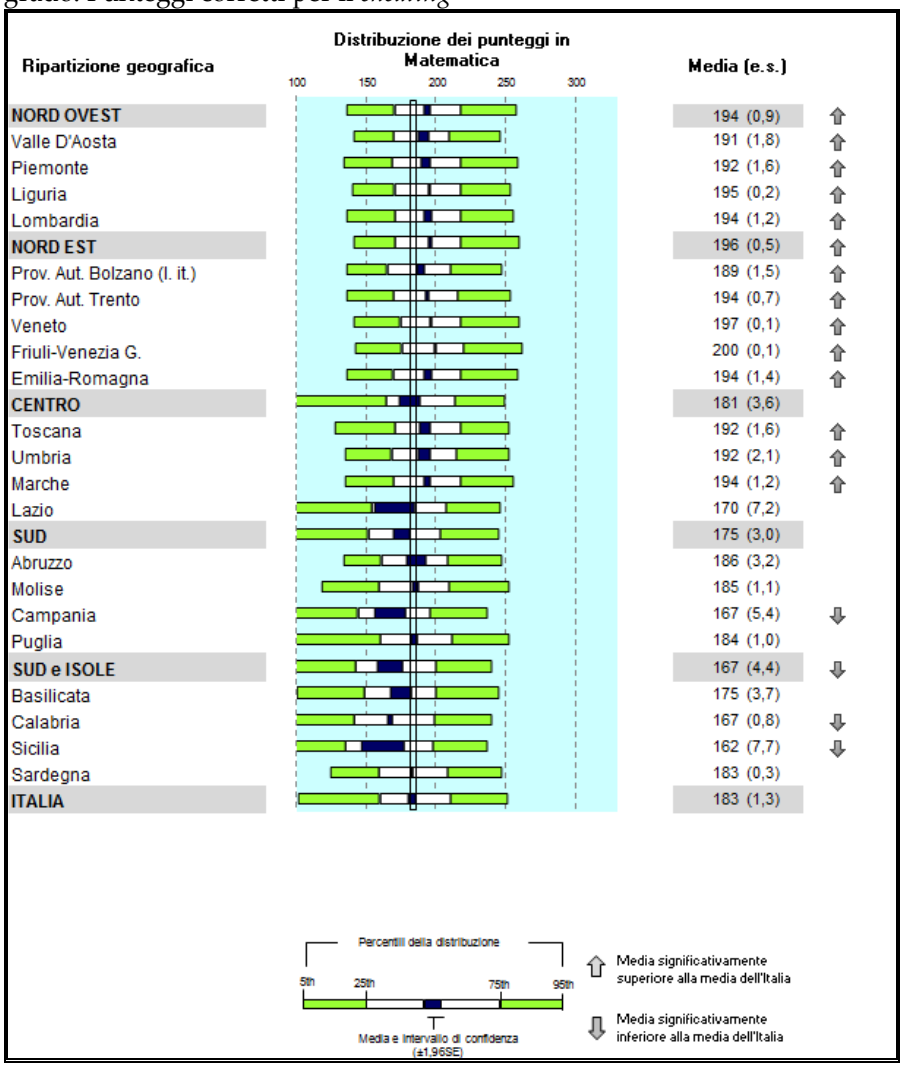


Figura 9. Distribuzione dei punteggi in Italiano per le classi II della scuola secondaria di secondo grado

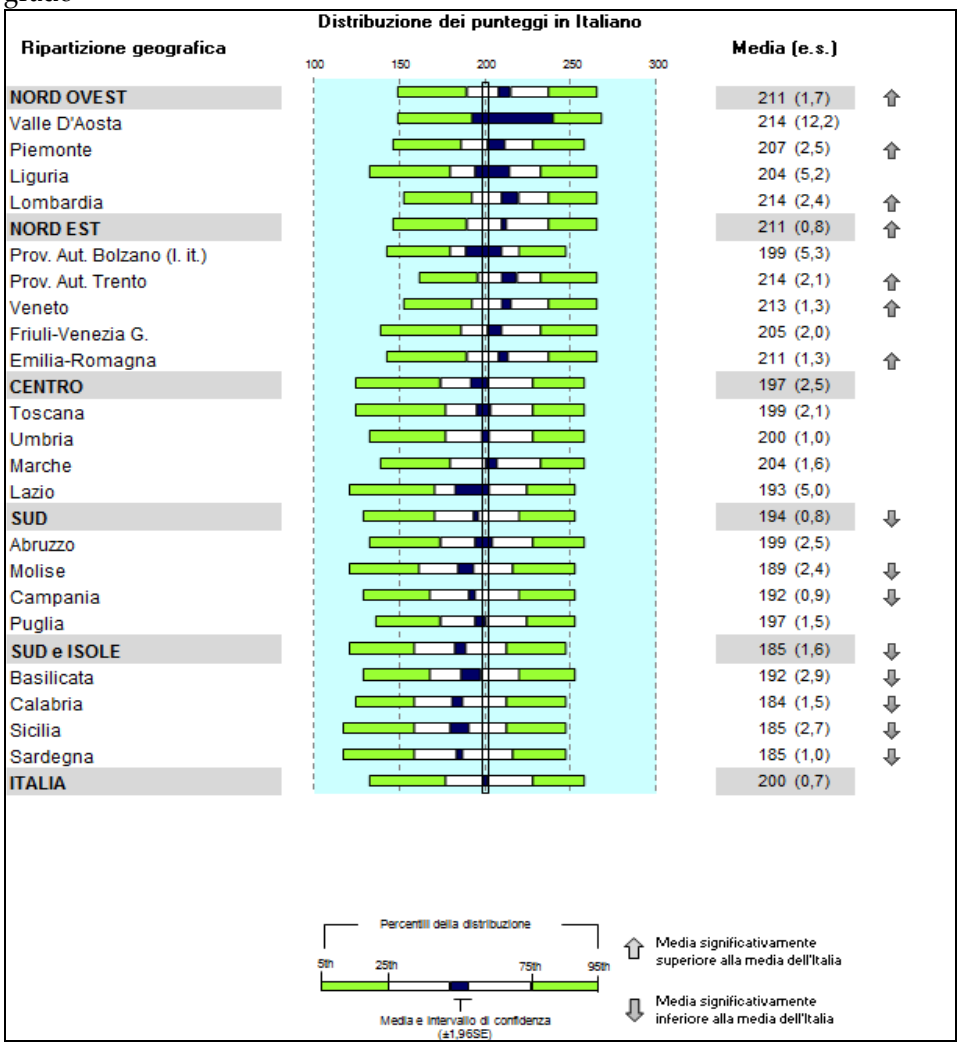


Figura 10. Distribuzione dei punteggi in Matematica per le classi II della scuola secondaria di secondo grado

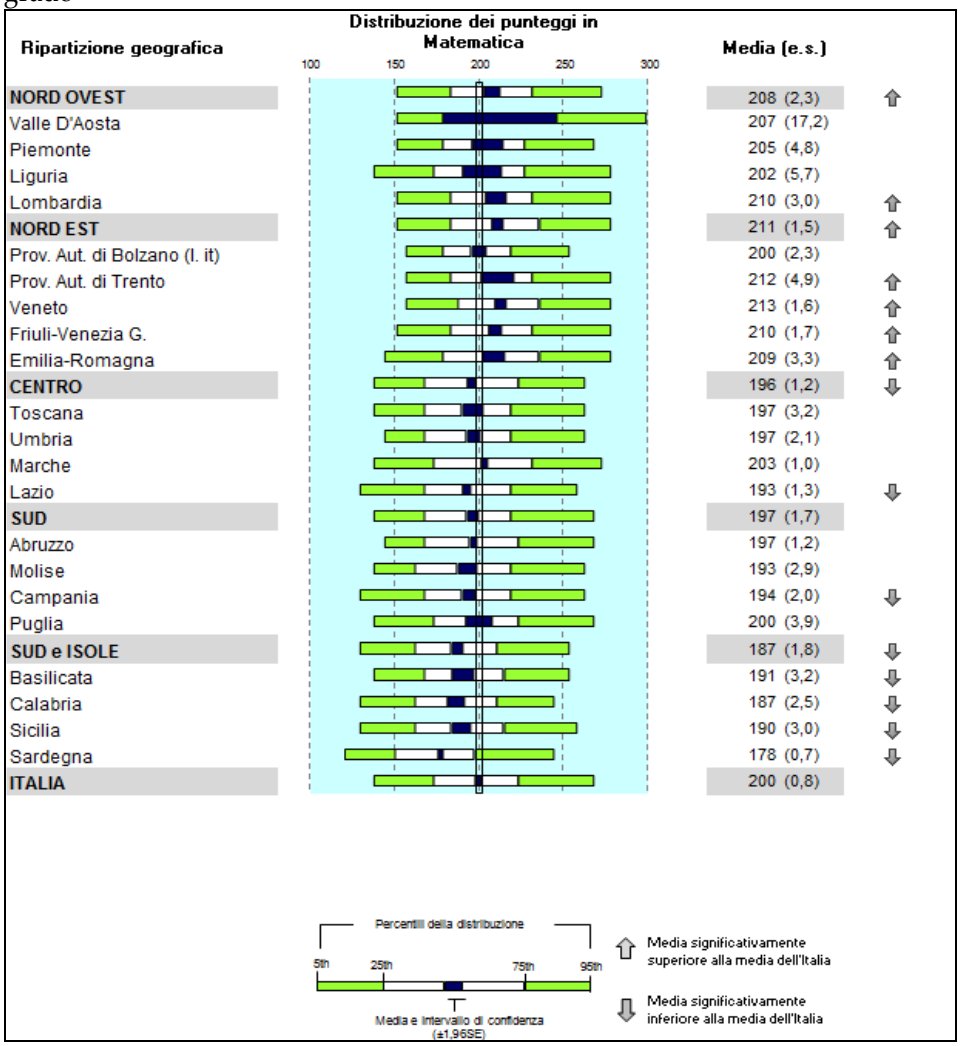


Figura 11. Punteggi medi in Italiano per tipologia di scuola e macro-area geografica. Classi II scuola secondaria di secondo grado

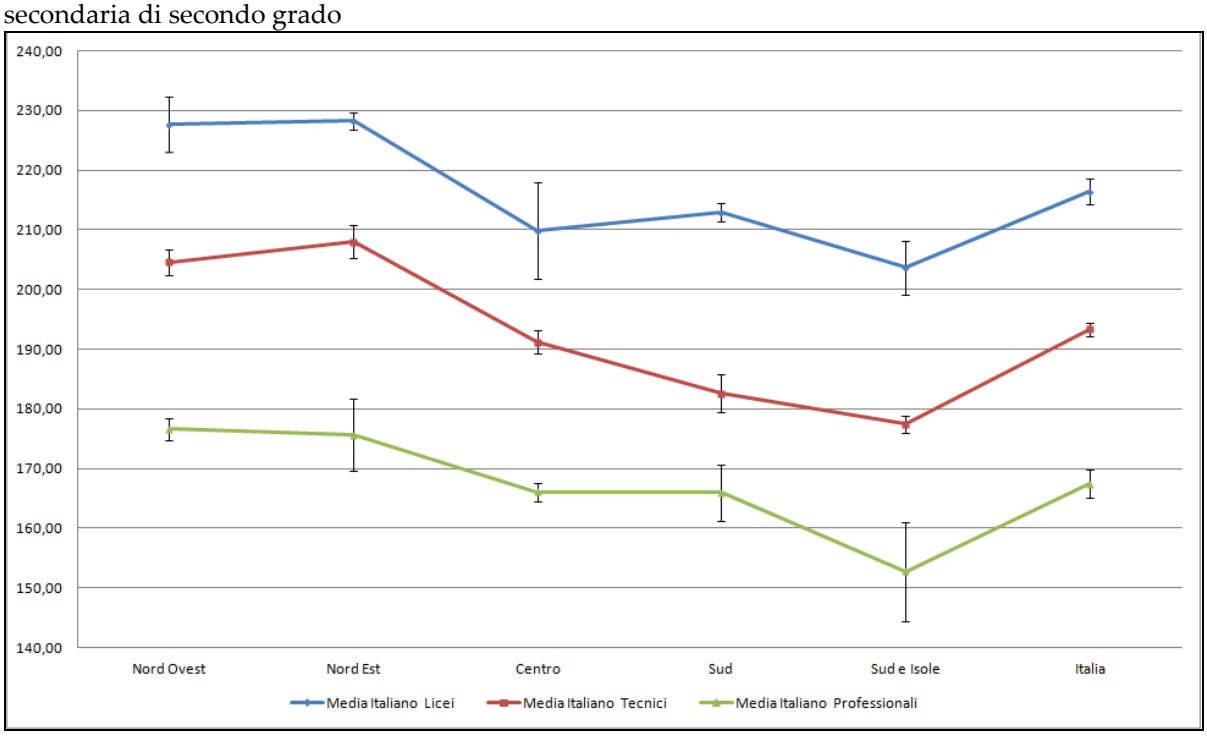


Figura 12. Punteggi medi in Matematica per tipologia di scuola e macro-area geografica. Classi II scuola secondaria di secondo grado

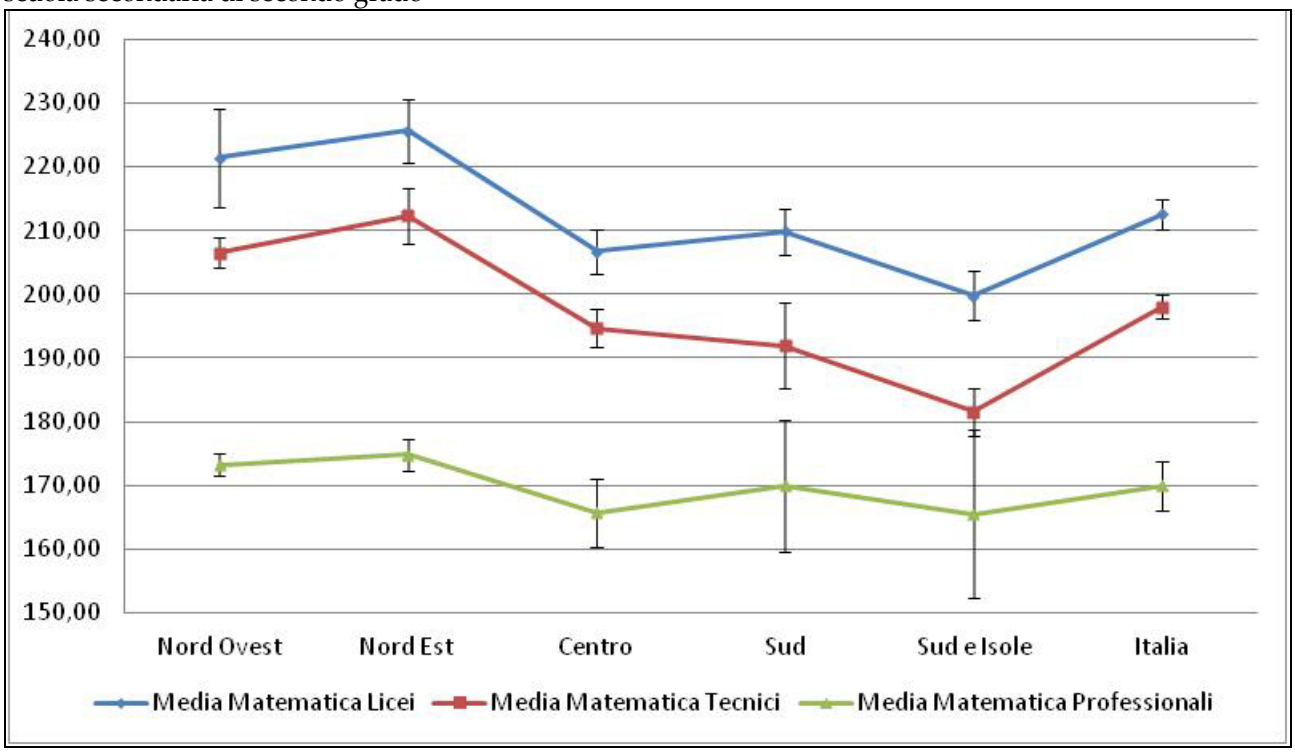


Figura 13. Differenza nella prova di Italiano tra macro-tipologie di istituto per Regione. Classi II scuola secondaria di secondo grado

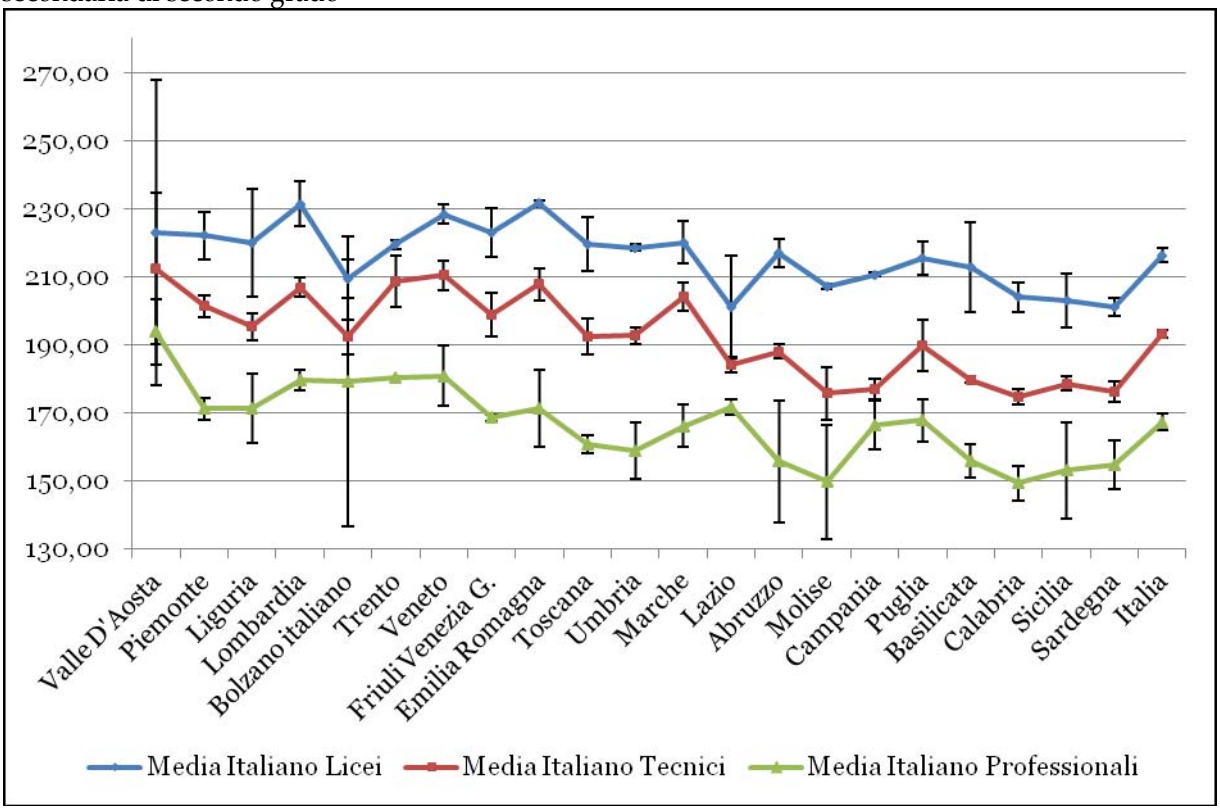


Figura 14. Differenza nella prova di matematica tra macro-tipologie di istituto per Regione. Classi II scuola secondaria di secondo grado

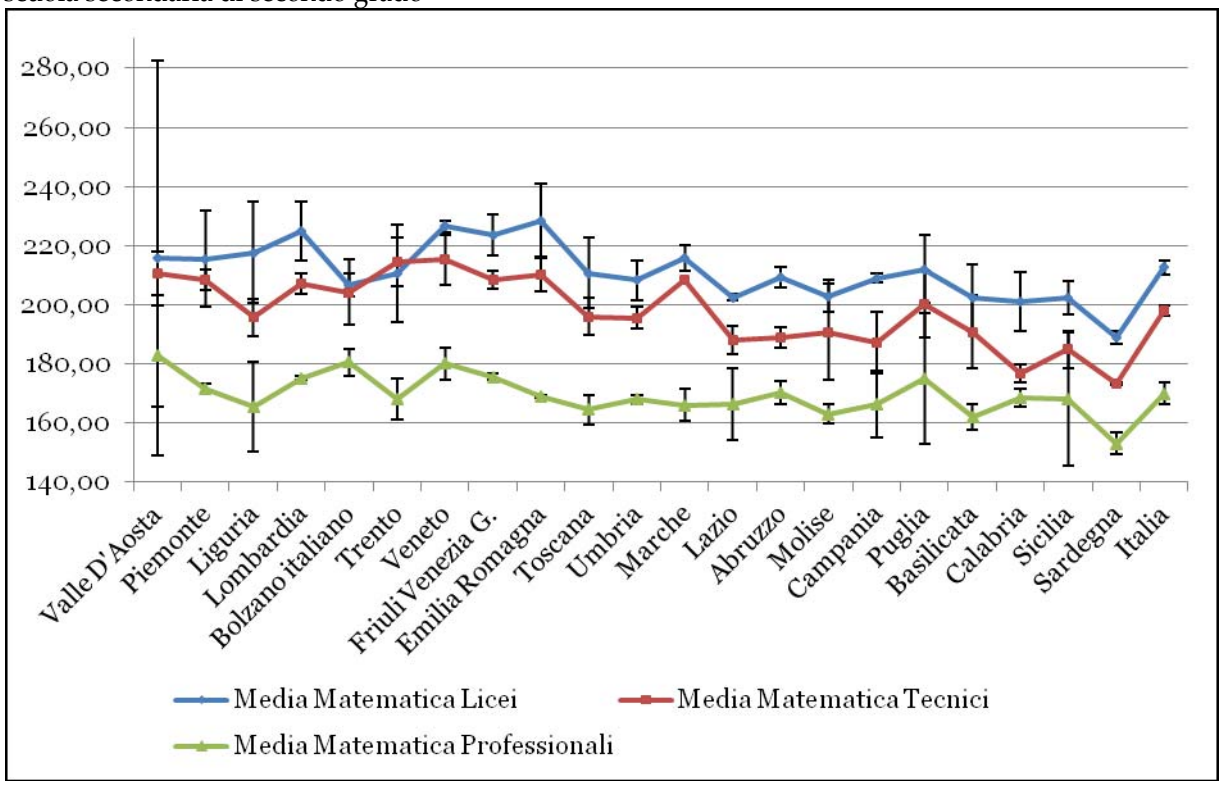
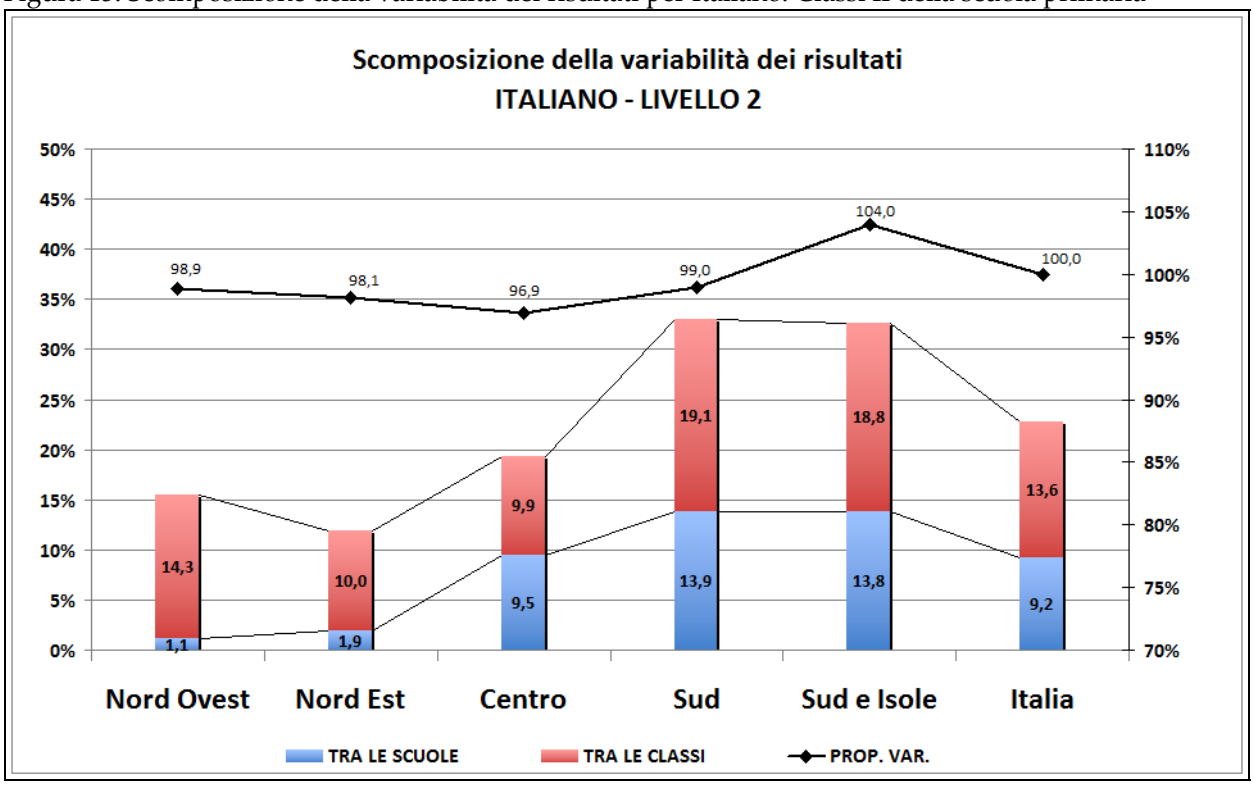
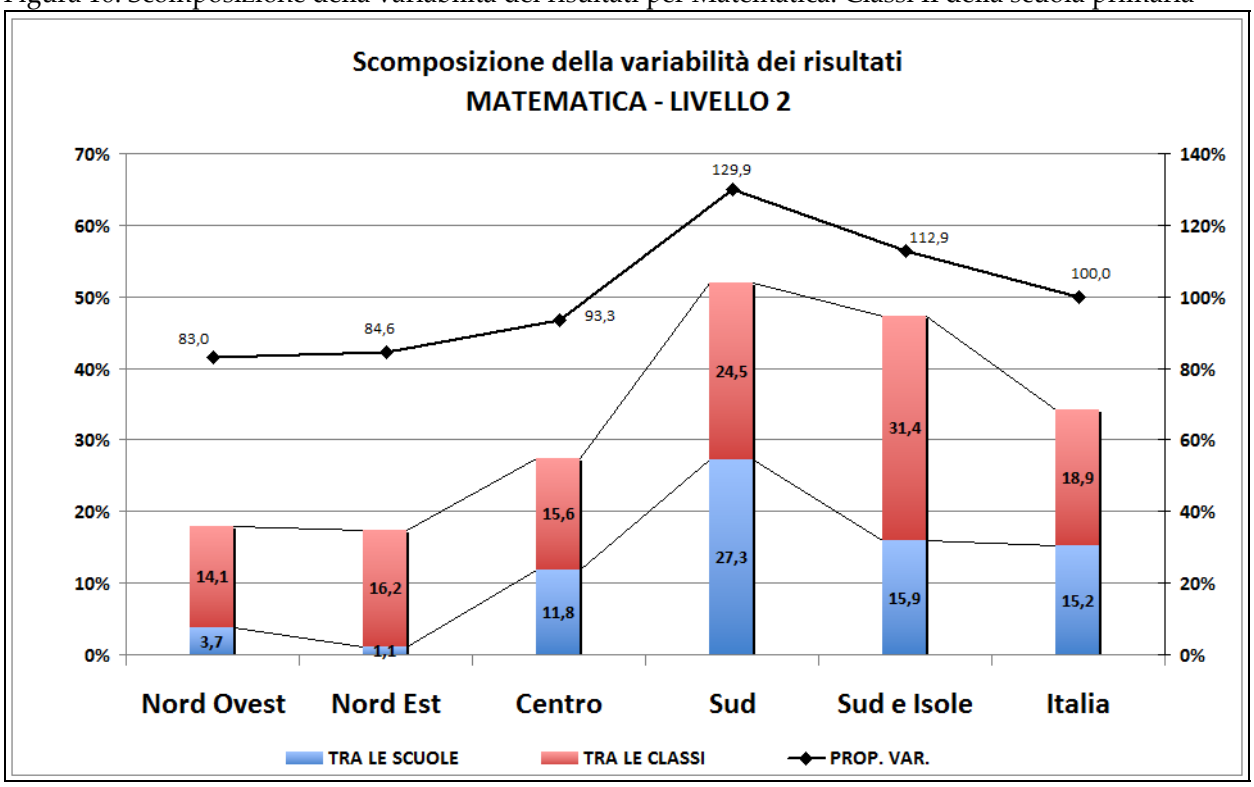


Figura 15. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Classi II della scuola primaria[77]



[77] L'asse verticale a sinistra rappresenta la scala rispetto alla quale sono rappresentate le barre verticali (devianza tra scuole e tra classi), mentre l'asse verticale di destra la scala di riferimento della linea spezzata in nero (incidenza percentuale della varianza complessiva di un'area rispetto a quella dell'Italia).

Figura 16. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Classi II della scuola primaria[78]



[78] Vedi nota precedente.

Figura 17. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Classi V della scuola primaria

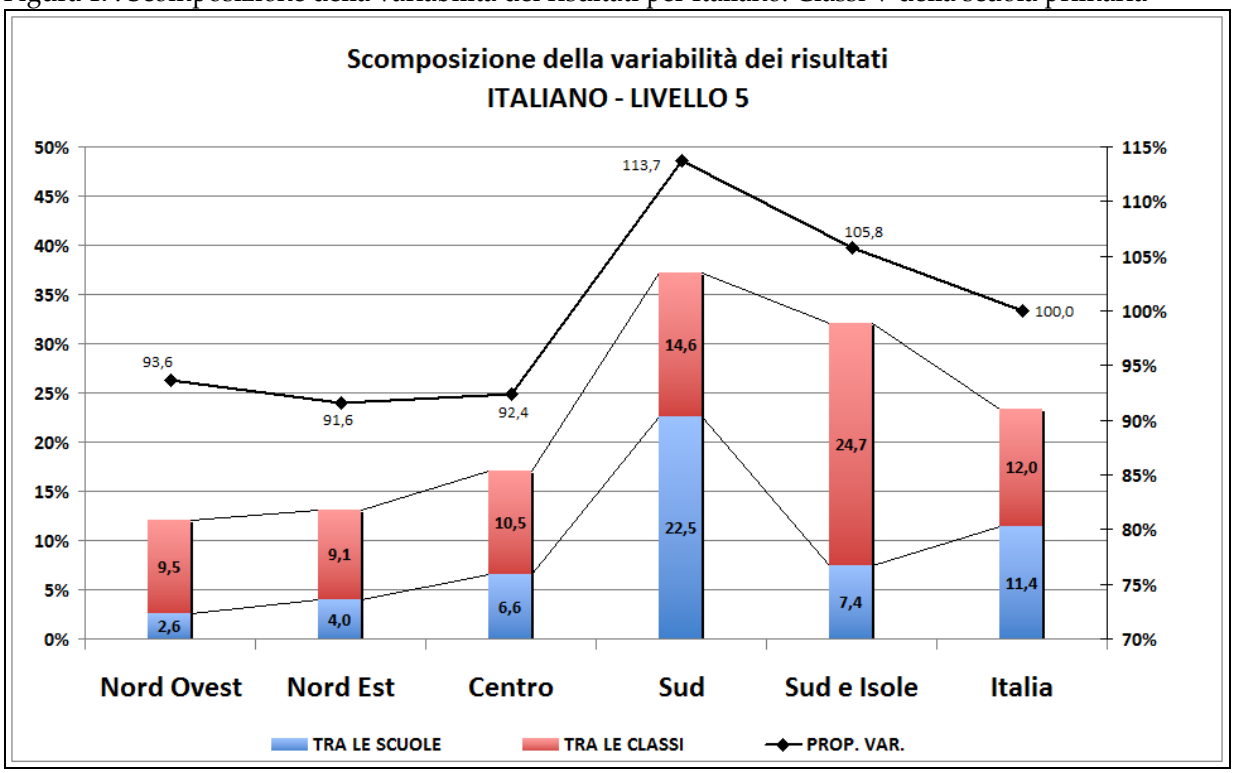


Figura 18. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Classi V della scuola primaria

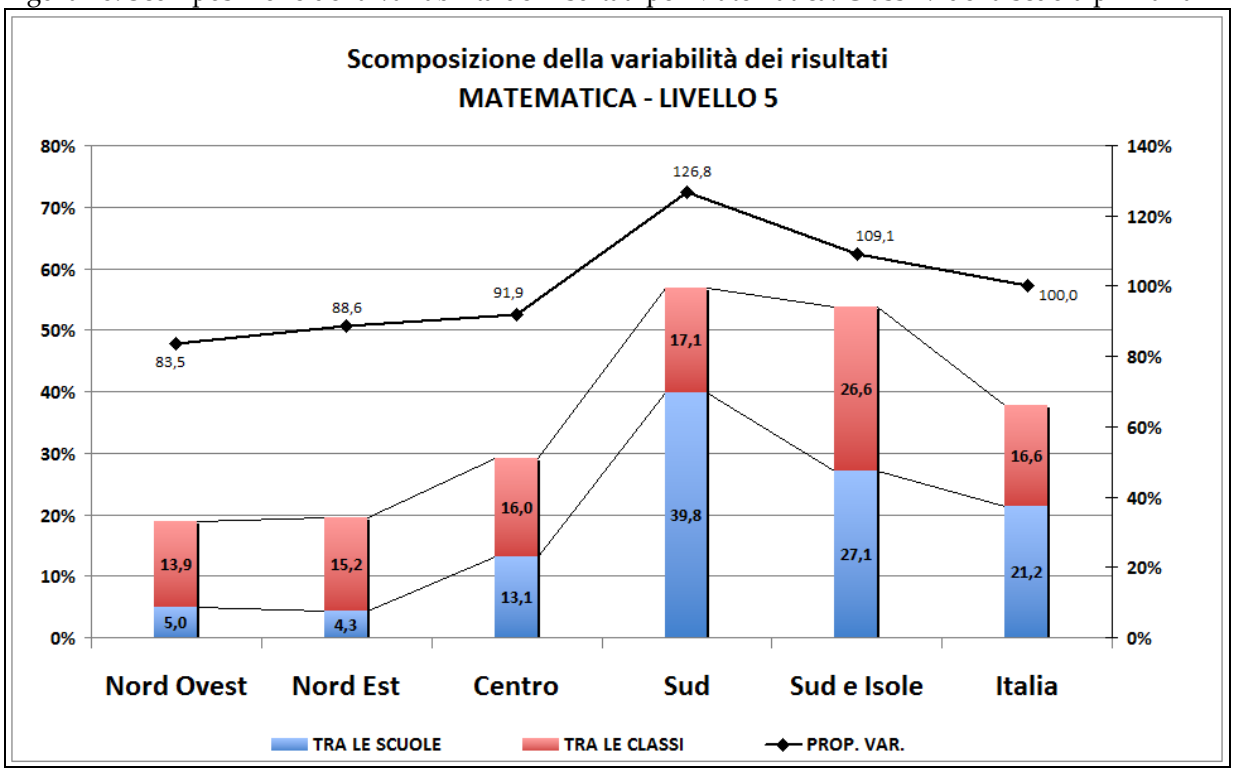


Figura 19. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Classi I della scuola secondaria di primo grado

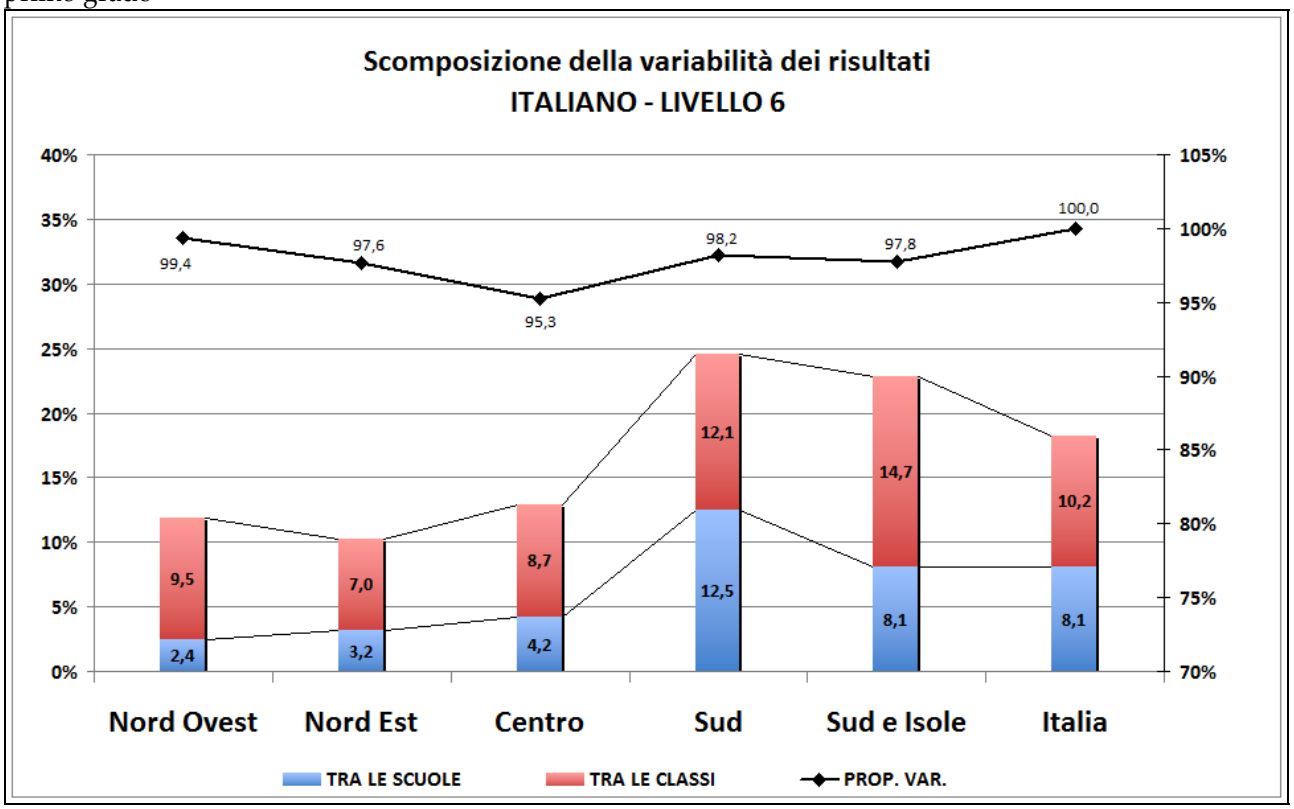


Figura 20. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Classi I della scuola secondaria di primo grado

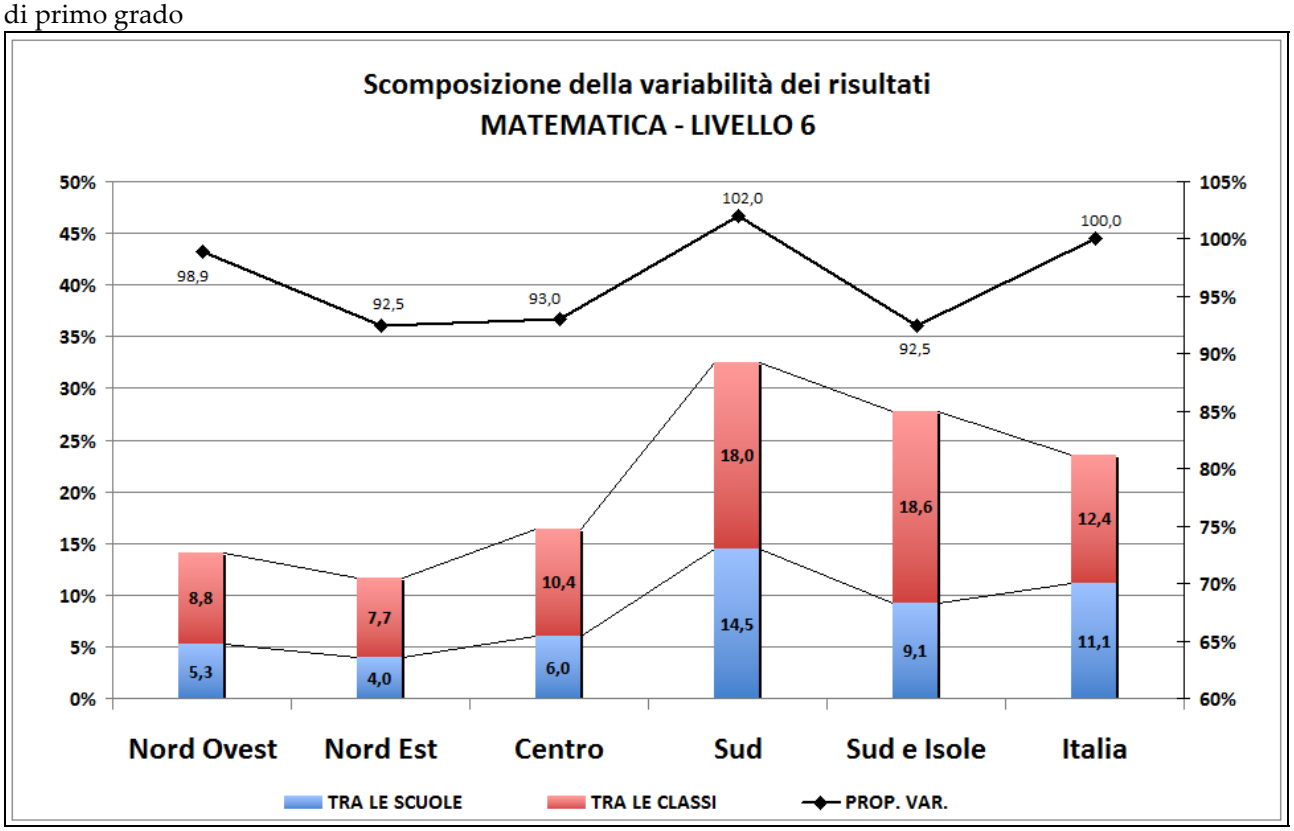
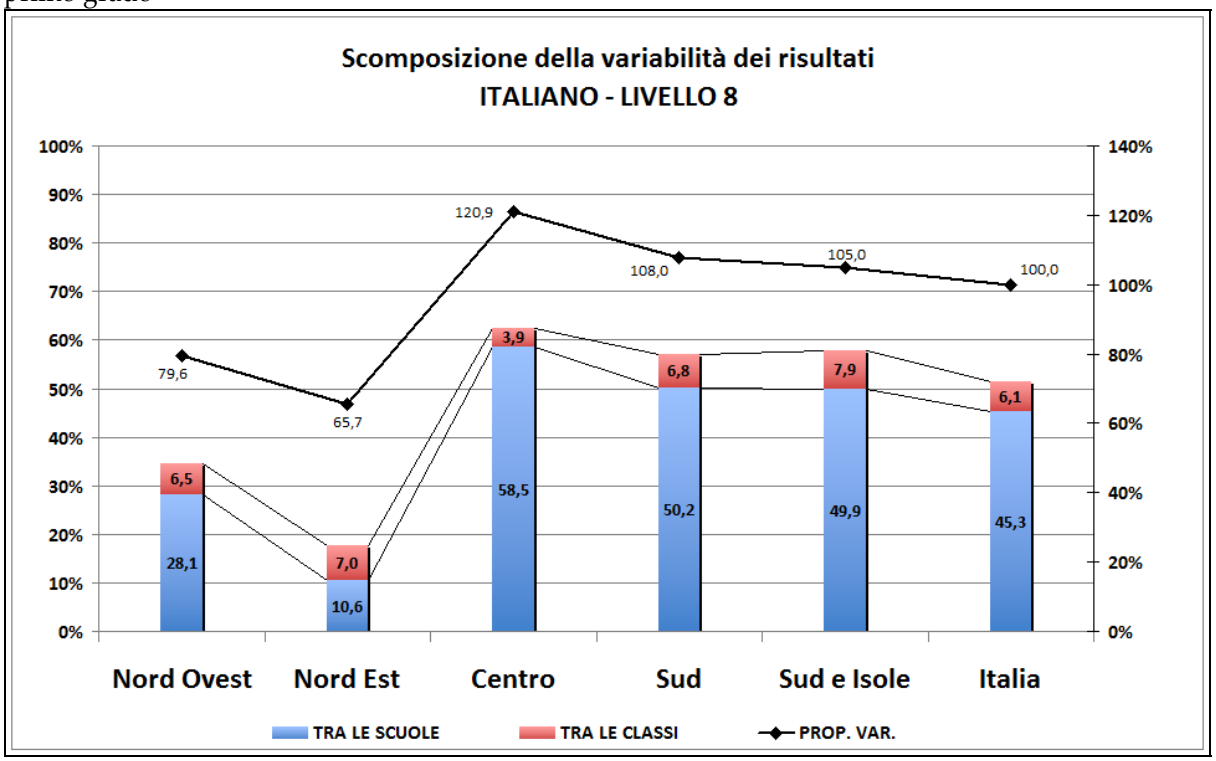
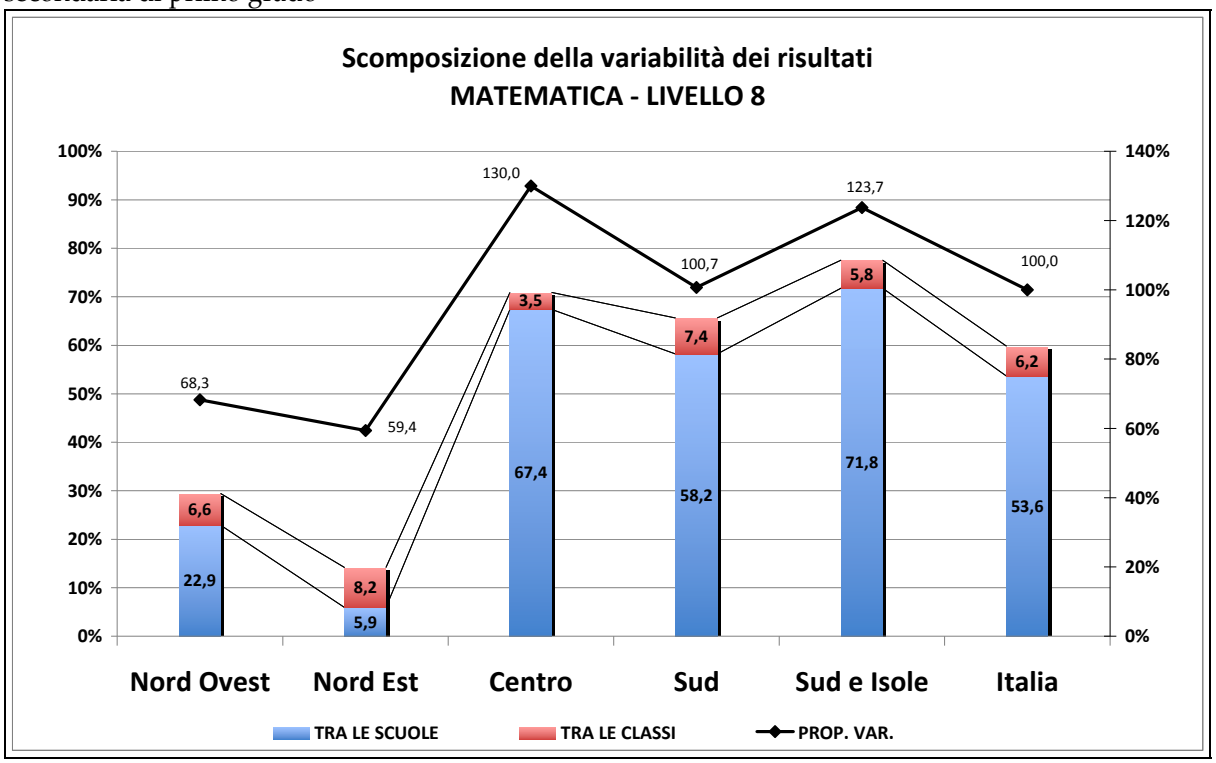


Figura 21. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Classi III della scuola secondaria di primo grado [79]



[79] Il disegno campionario per la classe terza della scuola secondaria di primo grado prevede l'estrazione di una sola classe per scuola, affidata all'osservazione diretta del Presidente di commissione. Per tale motivo, la stima della componente tra classi della devianza risulta necessariamente compressa a favore di quella tra scuole.

Figura 22. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Classi III della scuola secondaria di primo grado [80]



[80] Il disegno campionario per la classe terza della scuola secondaria di primo grado prevede l'estrazione di una sola classe per scuola, affidata all'osservazione diretta del Presidente di commissione. Per tale motivo, la stima della componente tra classi della devianza risulta necessariamente compressa a favore di quella tra scuole.

Figura 23. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Classi II della scuola secondaria di secondo grado

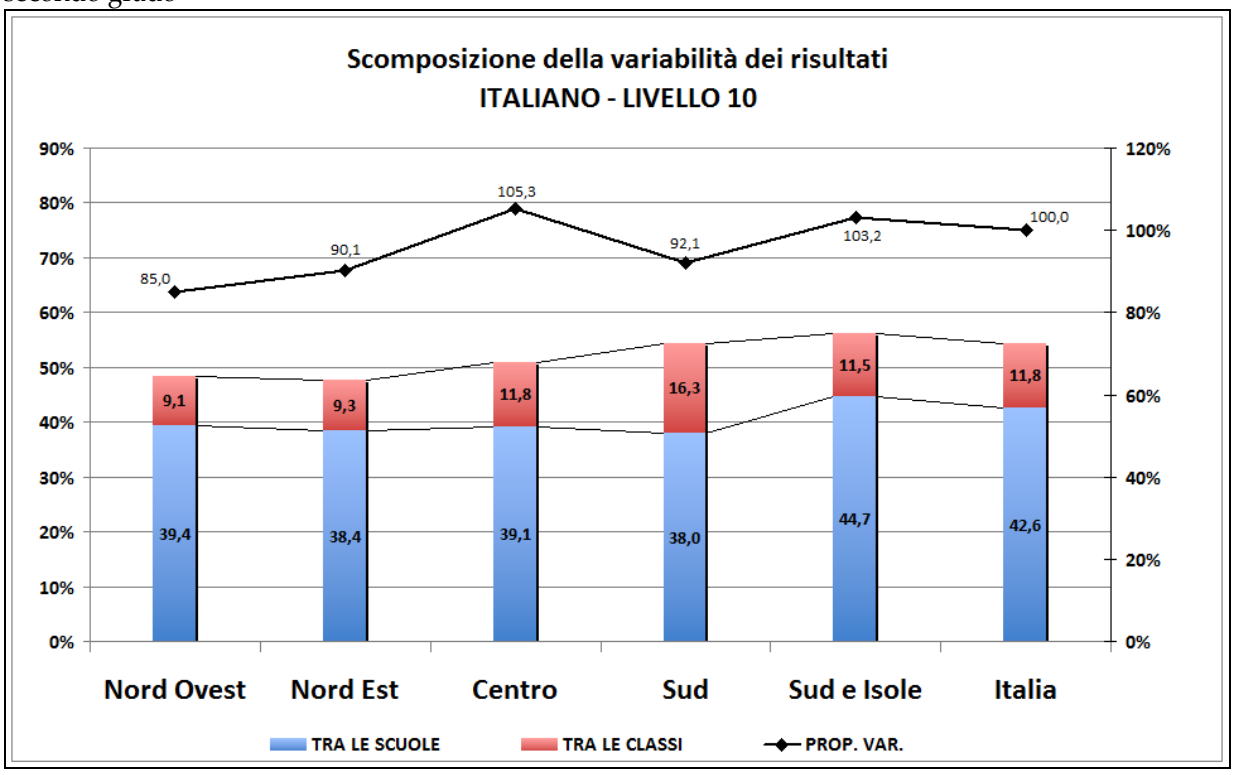


Figura 24. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Classi III della scuola secondaria di secondo grado

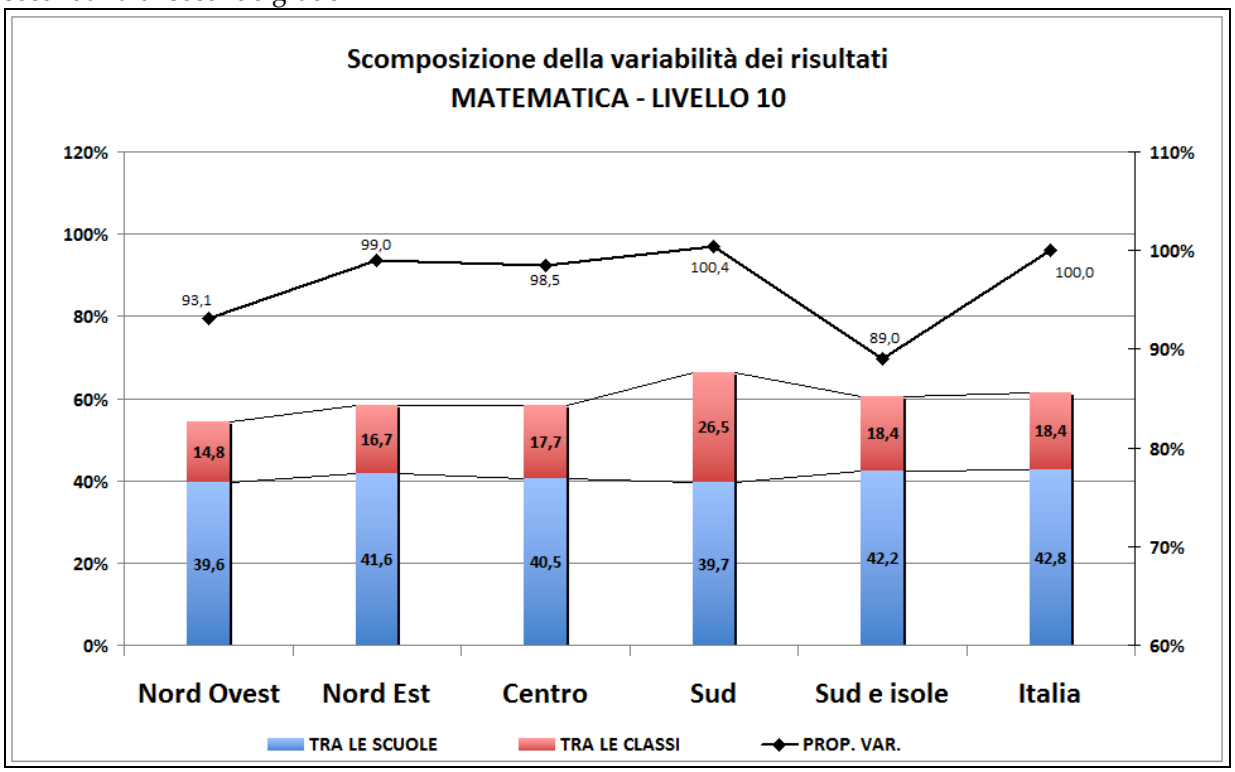


Figura 25. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Licei - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

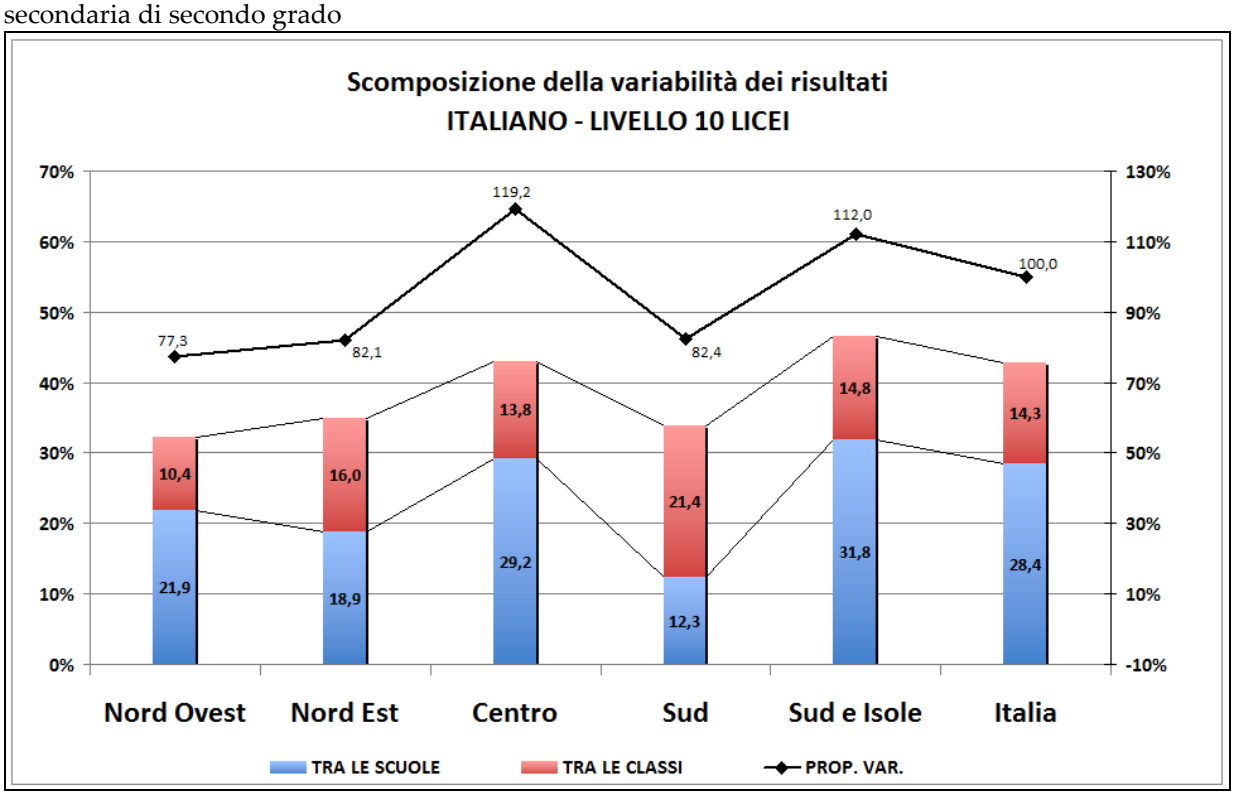


Figura 26. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Licei - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

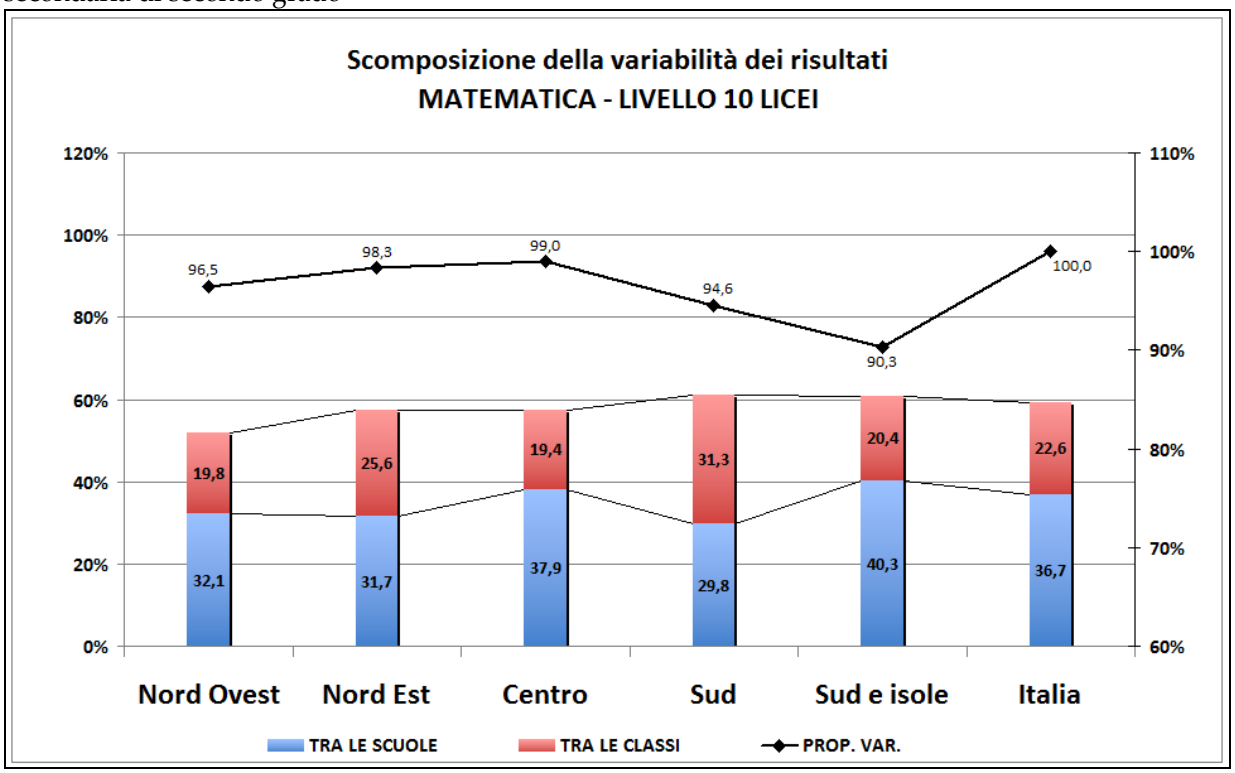


Figura 27. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Professionali - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

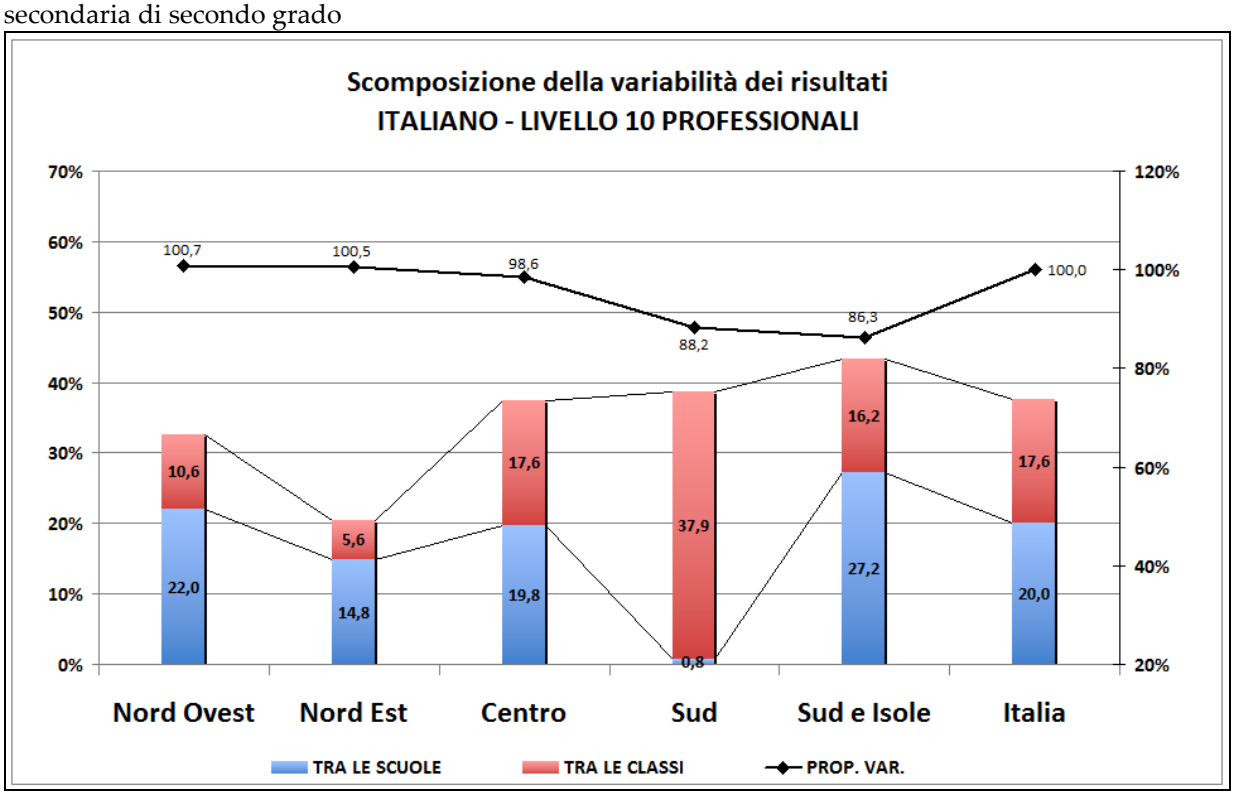


Figura 28. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Professionali - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

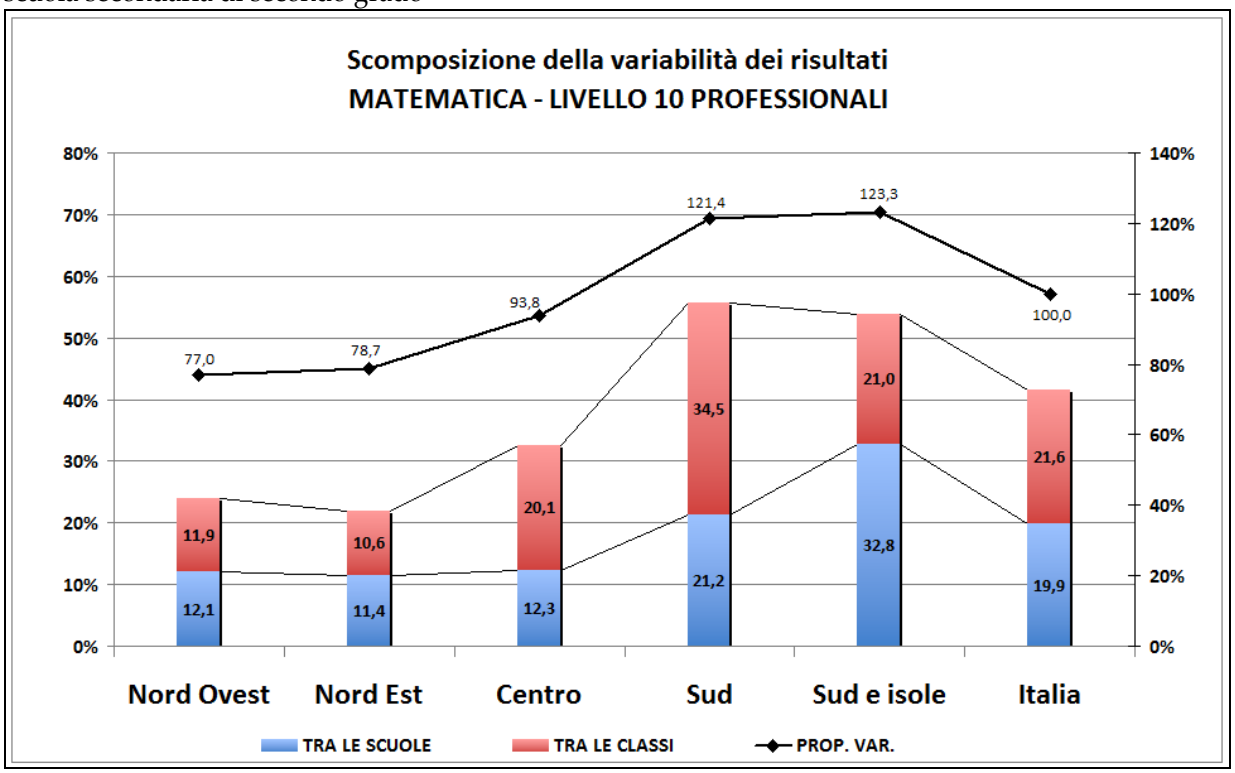


Figura 29. Scomposizione della variabilità dei risultati per Italiano. Tecnici - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

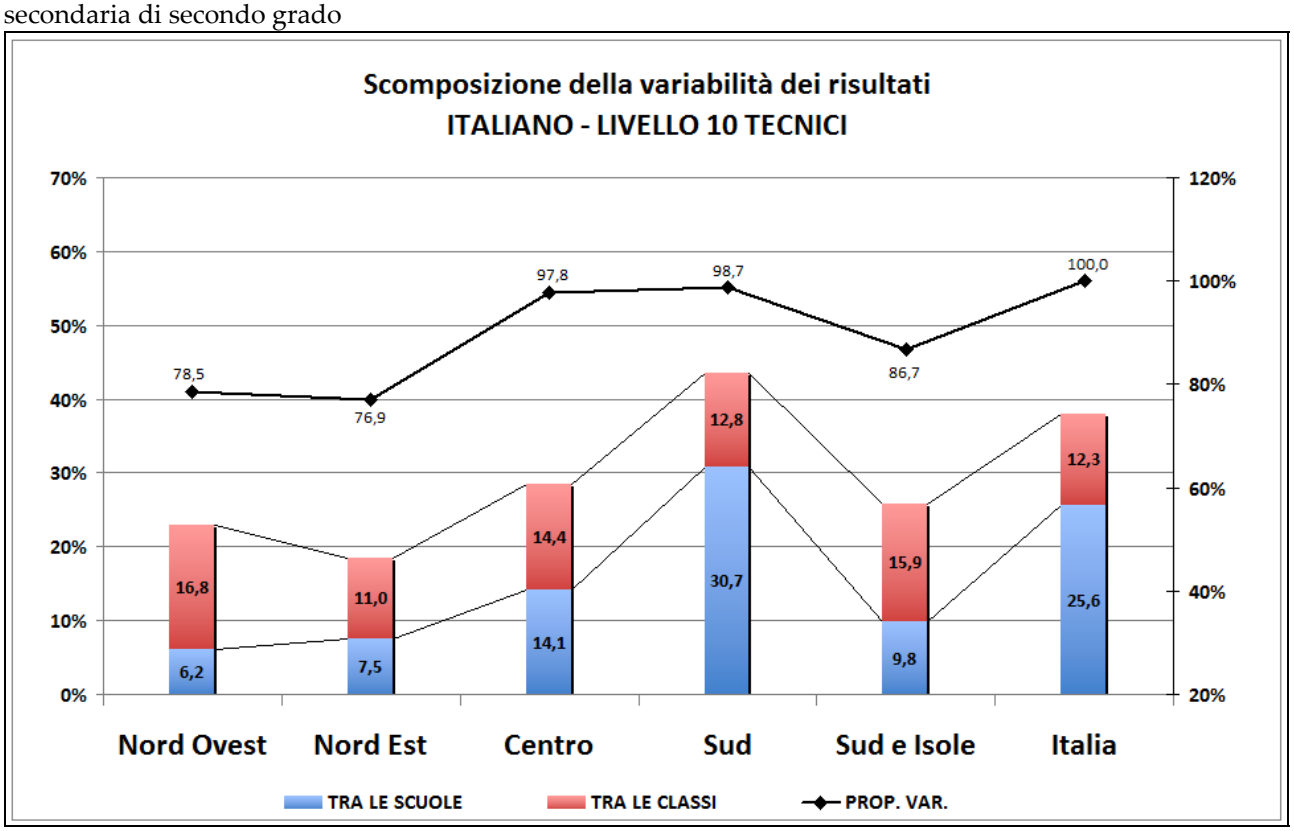


Figura 30. Scomposizione della variabilità dei risultati per Matematica. Tecnici - Classi II della scuola secondaria di secondo grado

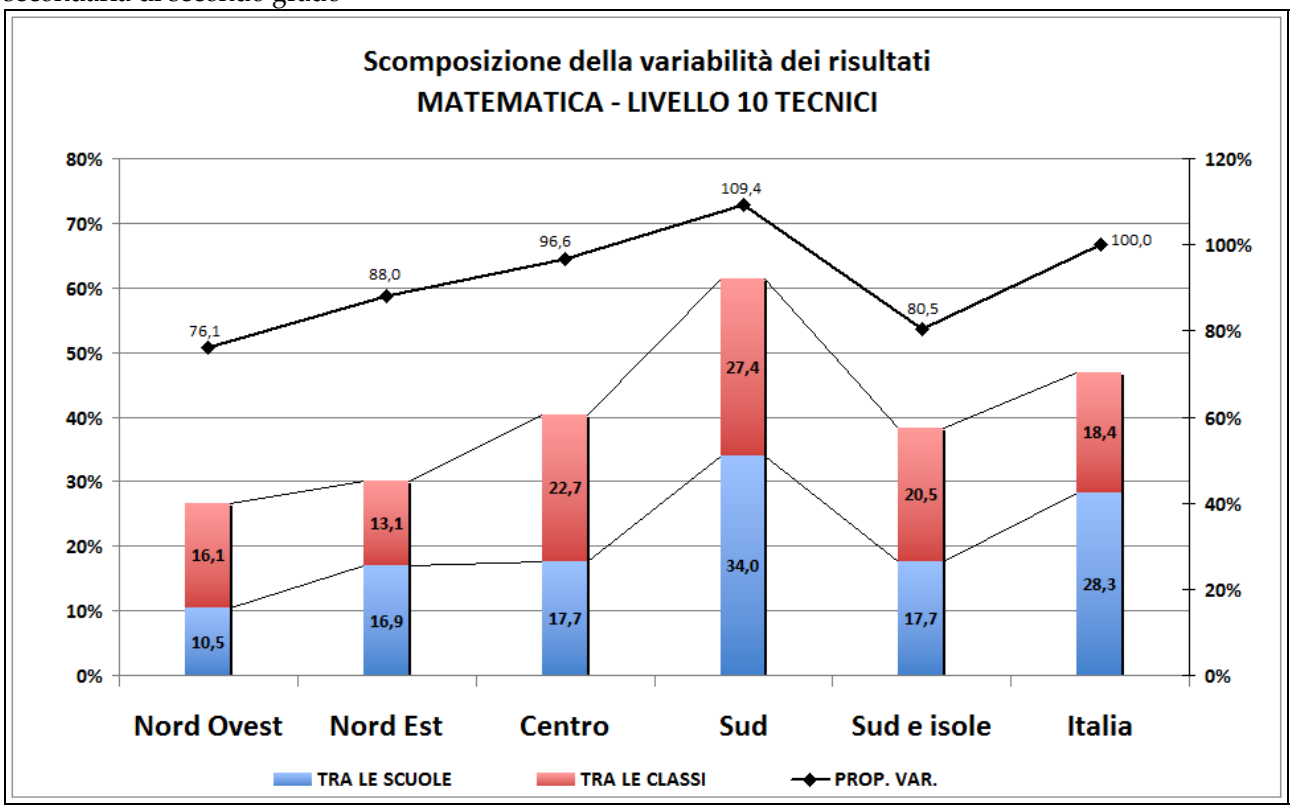


Figura 31. Scomposizione della variabilità dei risultati di Italiano per macro-area. Classi V della scuola primaria

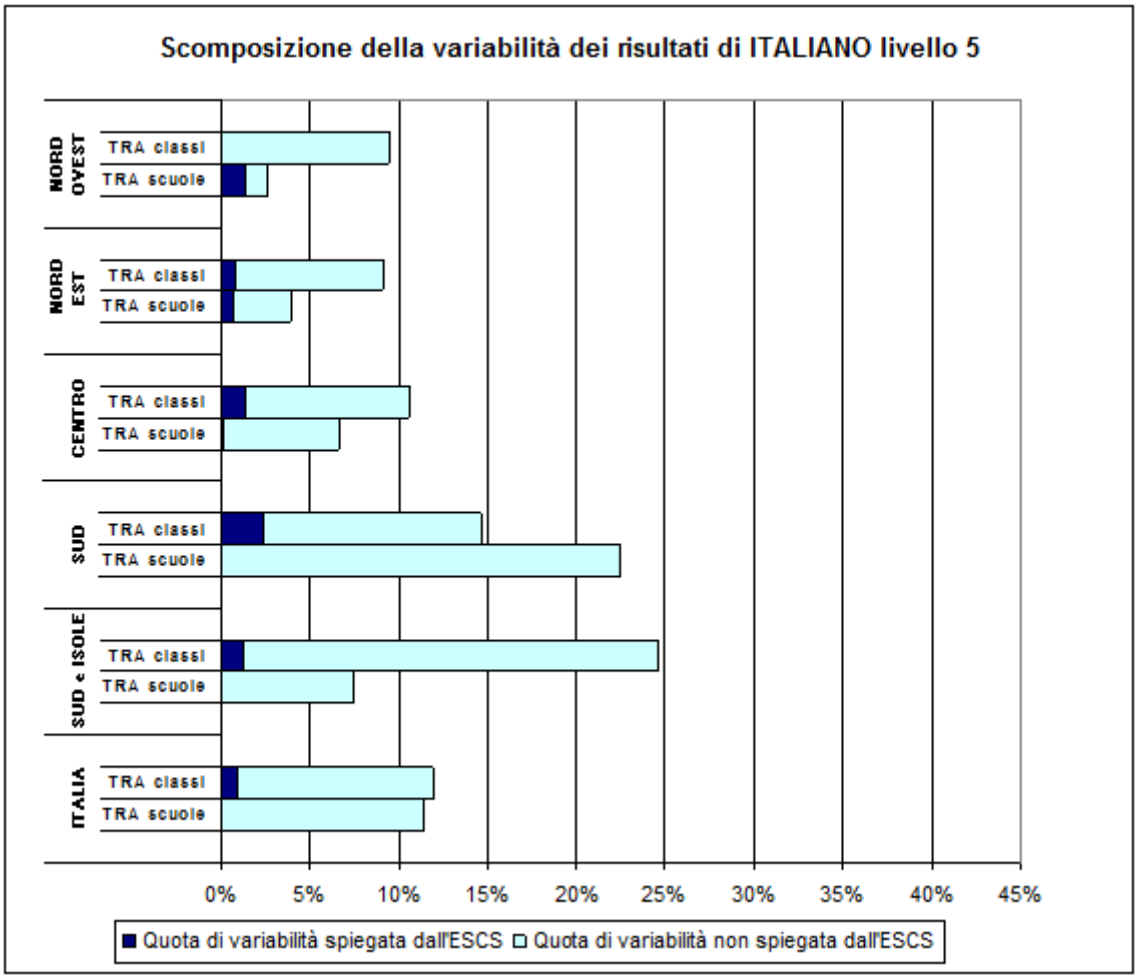


Figura 32. Scomposizione della variabilità dei risultati di Matematica per macro-area. Classi V della scuola primaria

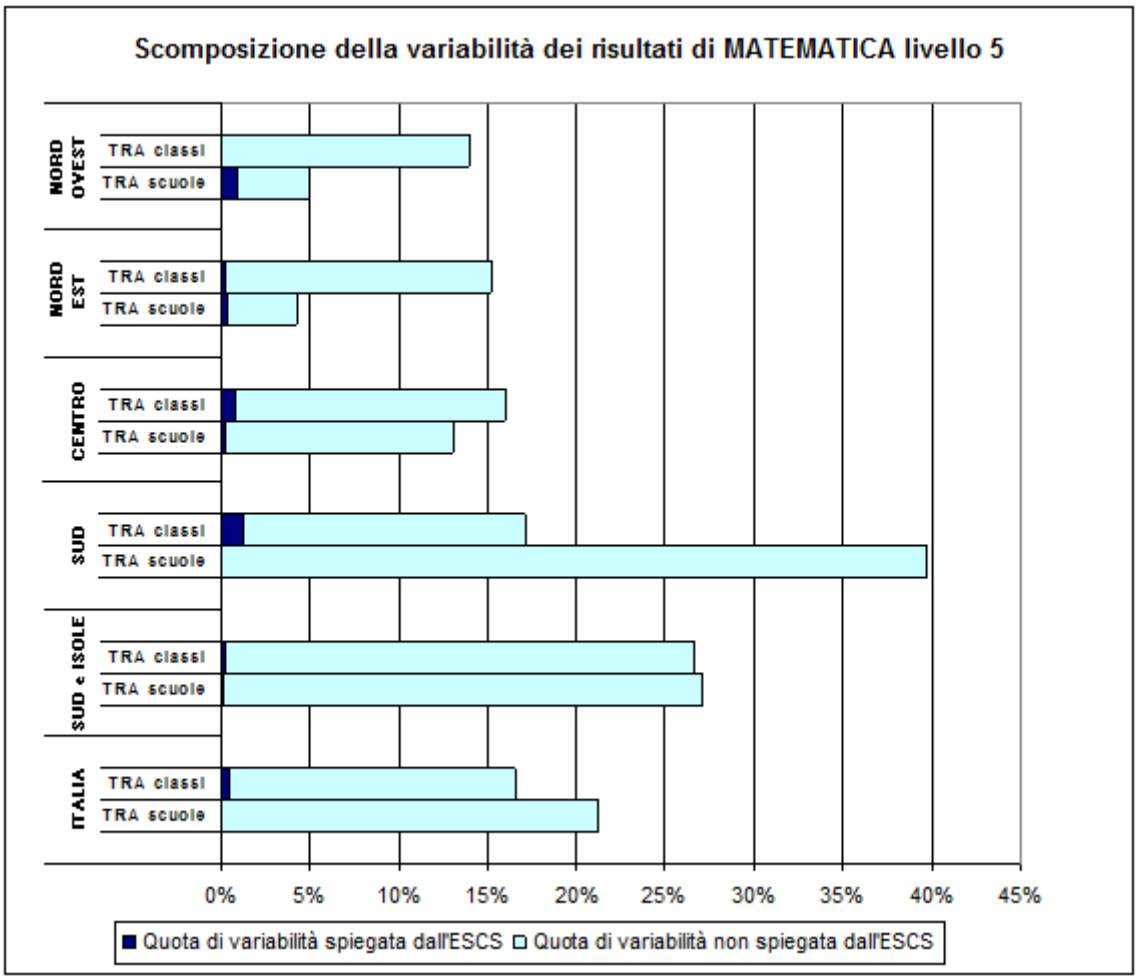


Figura 33. Scomposizione della variabilità dei risultati di Italiano per macro-area. Classi I della scuola secondaria di primo grado

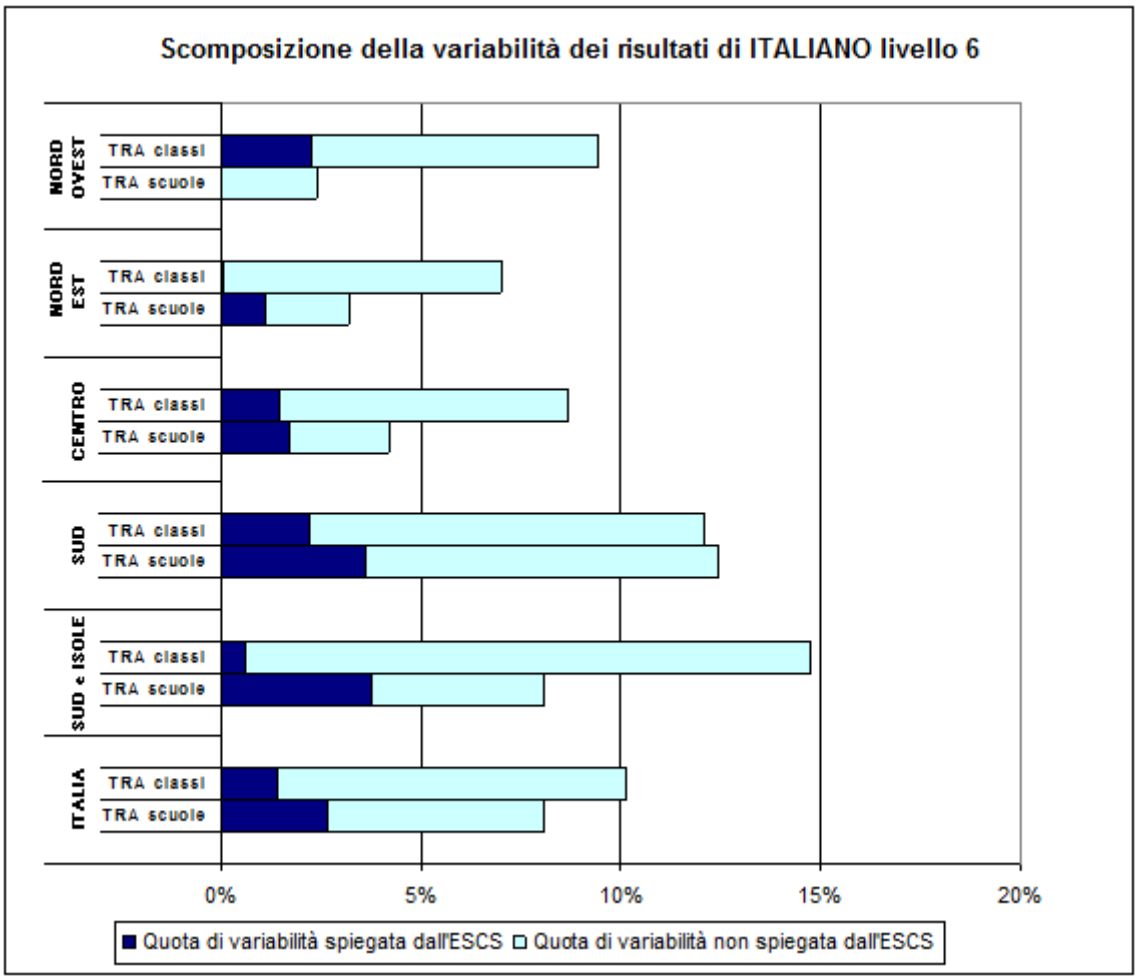


Figura 34. Scomposizione della variabilità dei risultati di Matematica per macro-area. Classi I della scuola secondaria di primo grado

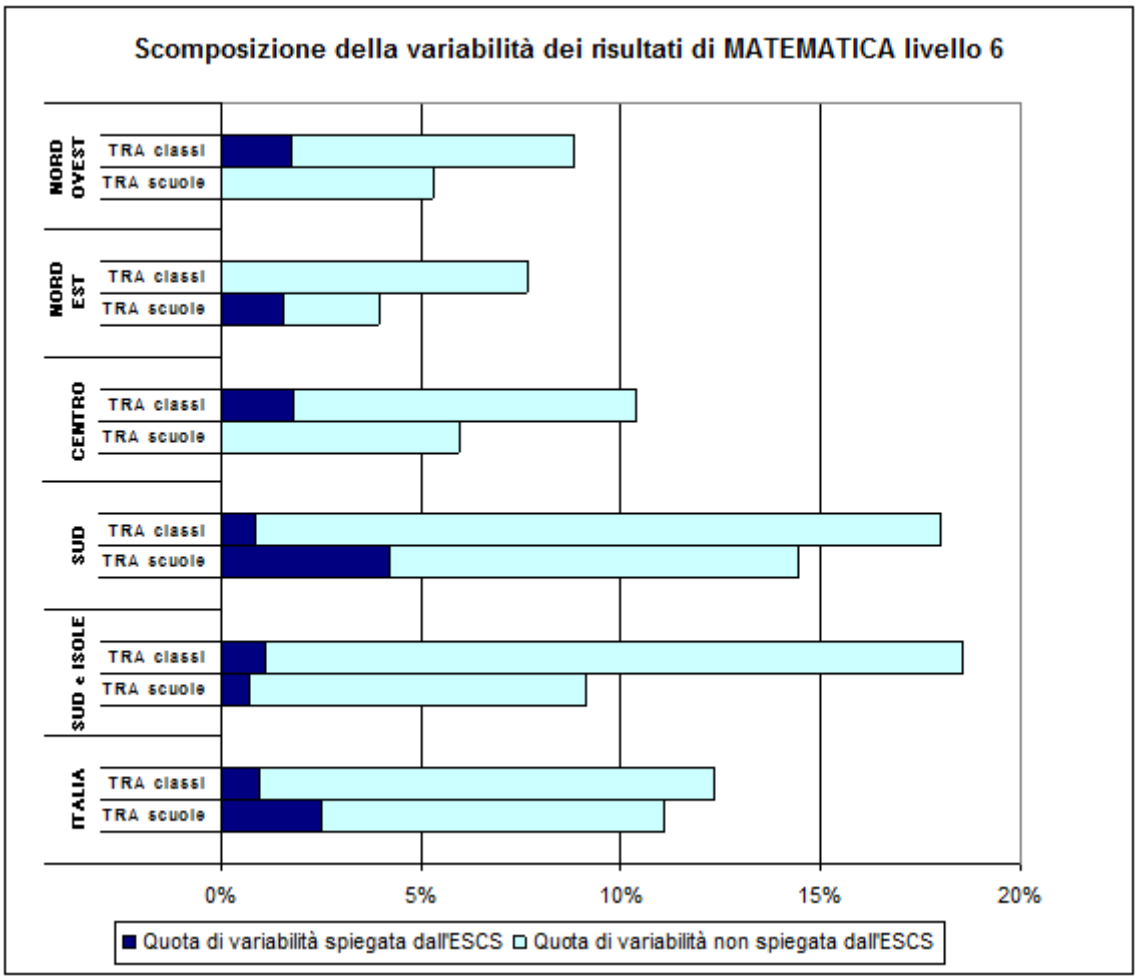


Figura 35. Scomposizione della variabilità dei risultati di Italiano per macro-area. Classi II della scuola secondaria di secondo grado

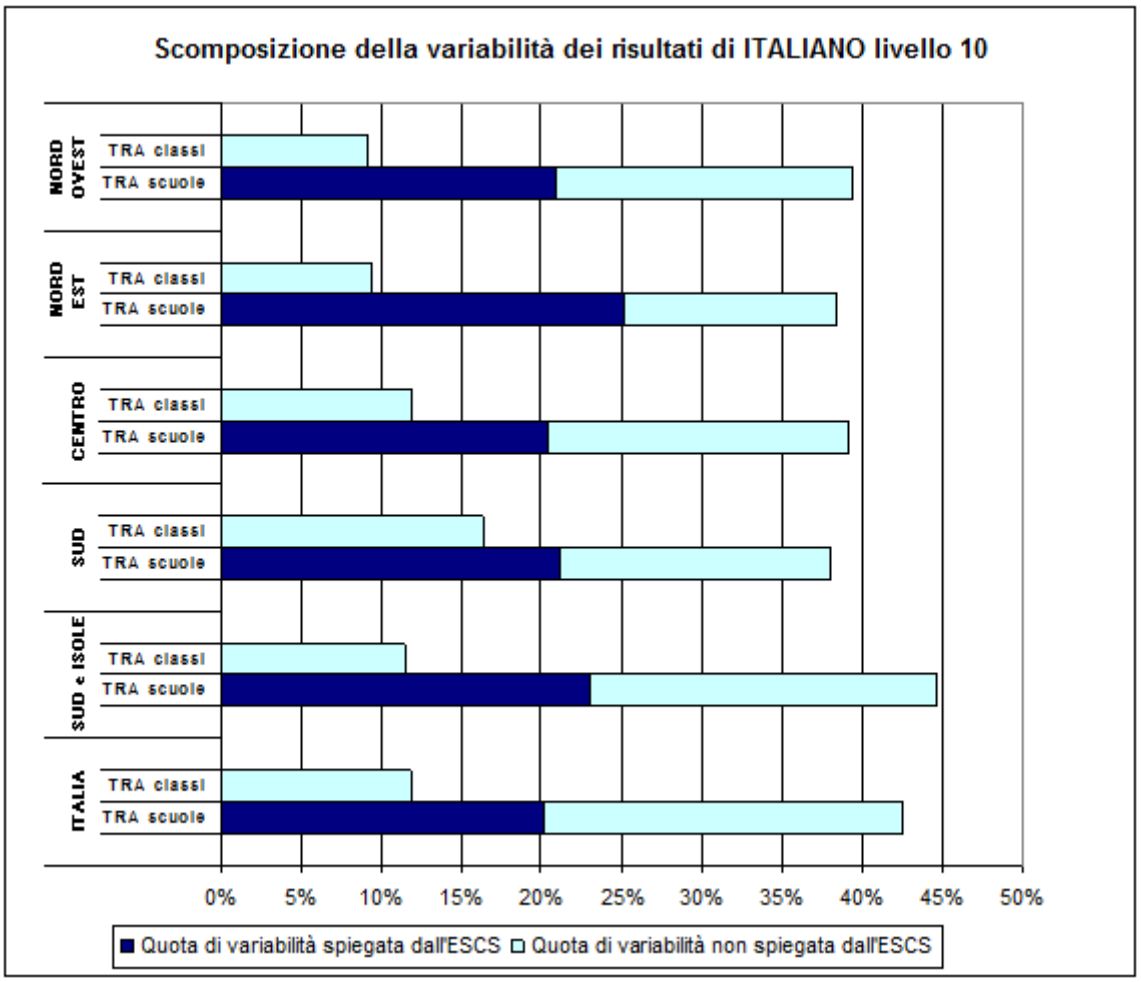
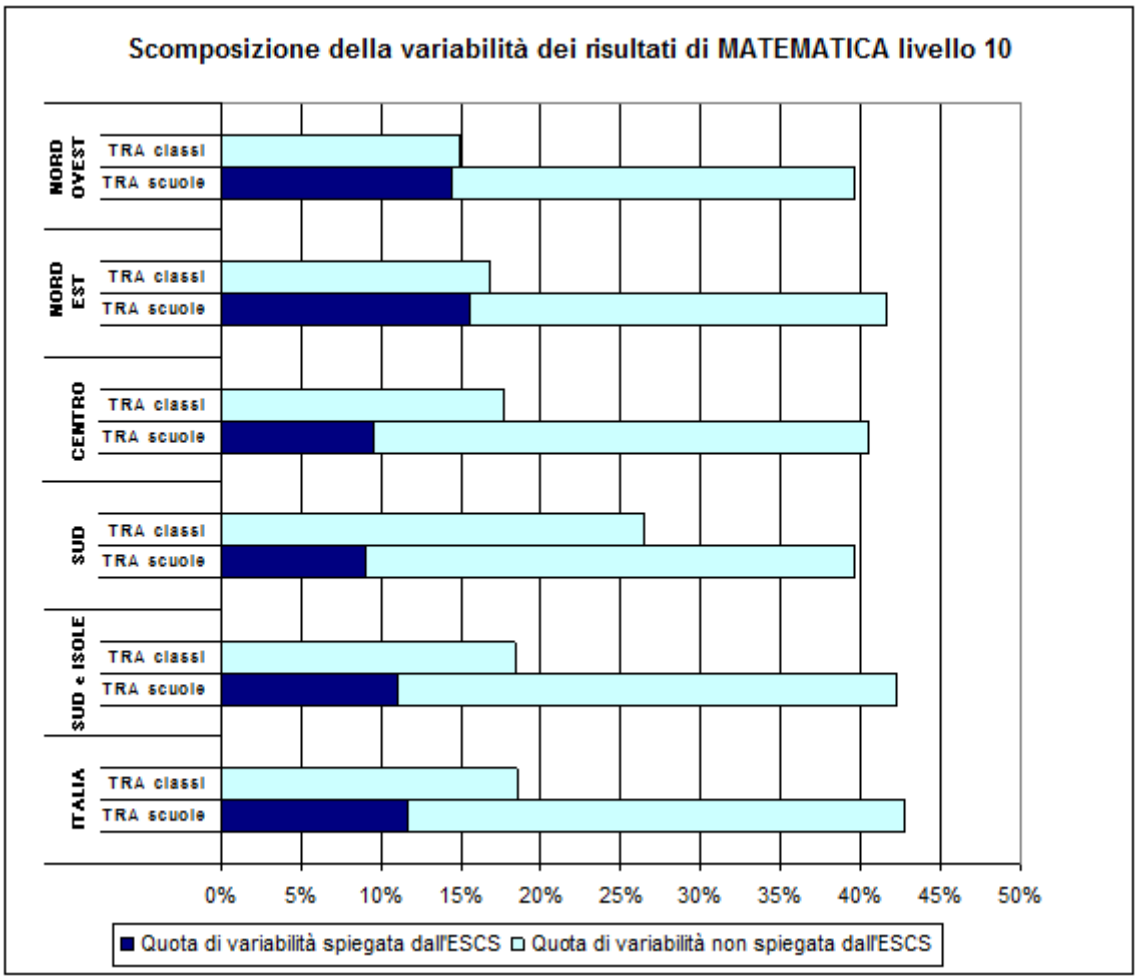


Figura 36. Scomposizione della variabilità dei risultati di Matematica per macro-area. Classi II della scuola secondaria di secondo grado



2.2. Servizi alle Imprese

2.2.1. Il sistema delle incentivazioni alle imprese

1. Introduzione e sommario

Premessa: evidenza empirica poco persuasiva sull'efficacia degli incentivi alle imprese.

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

La materia è ovviamente controversa e, soprattutto per i contributi alle spese in R&S, esigerebbe qualche confronto rigoroso con l'esperienza di altri paesi dove tali interventi pubblici sono da tempo praticati, con modalità diverse e ammontari anche assai più significativi dei nostri.

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

Negli ultimi anni si è avuta un'esplosione di analisi di valutazione degli aiuti, per lo più relative a paesi/aree in ritardo di sviluppo, ma non solo. L'evidenza mostra che: a) l'efficacia è per lo più scarsa, tuttavia non mancano esempi di programmi efficaci; b) le regolarità sono poche: uno stesso tipo di intervento dà risultati diversi se implementato in momenti diversi o in paesi diversi ; c) il diavolo sta nei dettagli: i meccanismi di implementazione sono cruciali; ad esempio, un programma di incentivi per gli investimenti può funzionare o meno, a seconda che

l'amministrazione utilizzi un criterio per la selezione delle imprese da beneficiare oppure eroghi il sussidio a tutte quelle che ne fanno domanda.

Ne derivano alcuni suggerimenti: (a) gli obiettivi che si intende raggiungere con un programma di aiuti dovrebbero essere chiaramente esplicitati; (b) va effettuata l'attività di valutazione rigorosa delle misure; (c) i soggetti responsabili delle varie forme di aiuto, ma anche i soggetti che hanno richiesto il contributo pubblico e non l'hanno ottenuto, dovrebbero raccogliere e mettere a disposizione della collettività le informazioni necessarie per effettuare una corretta valutazione dell'efficacia degli interventi; (d) andrebbero predisposte forme di sperimentazione dei programmi di intervento con il coinvolgimento di un sottogruppo statisticamente rappresentativo dei destinatari delle politiche. Ciò permetterebbe di interrompere i programmi scarsamente efficaci a favore di quelli che producono migliori risultati. Per dirla con un motto: nessun aiuto senza valutazione.

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

Incentivi all'attività economica e alla coesione territoriale

Il sistema di agevolazioni alle imprese è monitorato dal ***MISE***, che – come in passato - ha curato la "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012". Nel 2006-2011 si sono avuti 1.023 interventi agevolativi, di cui 62 nazionali e 961 regionali, con un trend discendente risultante da una netta flessione delle agevolazioni nazionali (scese da € 8 miliardi a € 1,6 miliardi, sia pure con forti variazioni annuali) parzialmente compensata da una sostanziale tenute delle agevolazioni regionali (€ 3 miliardi nel 2011). Il totale di € 4,6 miliardi è stato assorbito per quasi la metà dall'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale", per il 30% da "Ricerca Sviluppo e Innovazione", e per il restante 20% da "Internazionalizzazione" "Nuova Imprenditorialità" e altri vari obiettivi.

Le agevolazioni in conto capitale, che restano la tipologia prevalente per gli interventi regionali, per gli interventi nazionali si sono nettamente ridimensionate a favore delle forme di intervento a garanzia.

In base ai dati UE "State Aid Scoreboard" relativi al 2000-2010, nell'insieme gli aiuti di Stato dell'Italia, escluso il settore ferroviario, sono stati pari allo 0,4% del PIL contro una media dell'EU-27 dello 0,6%.

Nella ripartizione territoriale il Mezzogiorno ha subìto nel quinquennio i tagli più pesanti, da € 8,5 a € 1,2 miliardi, soprattutto per la componente delle agevolazioni nazionali.

A livello locale le imprese che intendono usufruire degli interventi agevolativi nazionali e regionali trovano nel ***sistema delle Camere di Commercio*** una rete di

assistenza tecnica. Inoltre, come documentano i Rapporti dell'Istituto G.Tagliacarne di Unioncamere, il sistema camerale gestisce con risorse proprie interventi per l'accesso al credito, sostenendo in maniera diretta e indiretta i Consorzi di garanzia collettiva fidi (Confidi). Nel 2011 sono stati così alimentati fondi di garanzia partecipati dal sistema camerale e altri soggetti per circa € 87 milioni. Circa un'impresa ogni dieci nell'ultimo triennio ha utilizzato strumenti agevolati di accesso al credito. Sulla valutazione di efficacia dei diversi strumenti di incentivazione il sistema camerale ha elaborato uno studio di possibili tecniche, che includono ricorso a varie rilevazioni quantitative ed elaborazioni statistiche, così come a focus groups e simili metodologie di valutazione qualitativa. Non si dispone ancora di risultati applicativi dello studio.

Sugli altri interventi del sistema camerale a favore della internazionalizzazione si sofferma il prossimo paragrafo "Incentivi all'internazionalizzazione".

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

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

Nel tentativo di porre rimedio agli errori di impostazione del passato, l'attuale Piano di Azione Coesione punta a riconcentrare la spesa su alcuni capitoli prioritari (come Contratti di Sviluppo e Distretti Tecnologici, scuola e servizi d'infanzia, infrastruttura digitale della PA, modernizzazione della rete ferroviaria. Inoltre, nell'elaborare specifici indicatori di risultati attesi (indicatori di outcome sociale, non di mero output amministrativo), si mira ad una prima sperimentazione del paradigma della "programmazione rivolta ai risultati" che sarà adottato dal bilancio europeo 2014-2020.

Nel frattempo, come notato in Premessa, non risultano ancora varati sistematici e periodici meccanismi di valutazione indipendente dei risultati e dei motivi del loro mancato raggiungimento.

Incentivi all'internazionalizzazione

In linea con gli indirizzi CIVIT, la rinata ***Agenzia per l'internazionalizzazione (ex-ICE)***[81] continua a lavorare sulla base di "Piani annuali di performance" e del loro monitoraggio da parte di un Organismo Interno di Valutazione (OIV). Il Piano di performance considera 18 indicatori di "dimensione strategica", inclusi 3 indicatori di outcome (percentuale di clienti soddisfatti in varia misura, numero di nuovi clienti, tasso di placement dopo la frequenza ai vari corsi di formazione (in particolare il tradizionale CORCE). Per le iniziative promozionali collettive (fiere, mostre, missioni made in Italy, ecc.), sono stati stanziati per il 2011 80.800.000 euro di risorse del Piano Promozionale e coinvolto 14.166 utenti assistiti per un totale di quasi 125.000 servizi; sono stati elaborati, inoltre, 3211 questionari di risposta in occasione di 122 iniziative. Per i servizi di assistenza tecnica alle imprese (informazione sui mercati, reperimento importatori-grossisti-distributori, studi di mercato ecc.) sono stati erogati 31.000 servizi (di cui solo il 15% a pagamento) a 3453 aziende, di cui 1253 nuovi clienti. Purtroppo non si dispone di analisi sulle ragioni di un così elevato turnover dei clienti (possibile insoddisfazione su precedenti fruizioni di questi servizi). Altrettanto, nel calcolare l'impatto delle iniziative promozionali e dei servizi individuali non è prevista la rilevazione sistematica del fatturato esportato dei clienti stessi. Tale informazione, pur non facilissima da ottenere dalle imprese, sarebbe utile per integrare quella sul solo numero dei clienti, posto che – come informa il rapporto annuale ICE-Istat – circa l'85% dei quasi 190.000 esportatori vende all'estero per meno di 750.000 euro ciascuno, realizzando complessivamente circa l'8% del totale delle esportazioni italiane, mentre il restante 92% origina da meno di 30.000 imprese. Ferma restando la necessità di sostenere l'impegno di vecchi e nuovi soggetti, anche molto piccoli e frammentati, che cercano di servire mercati esteri, l'Agenzia per l'internazionalizzazione dovrebbe poter valutare la ricaduta delle proprie attività sull'intero spessore delle esportazioni e degli investimenti diretti all'estero, onde calibrare in modo appropriato l'impiego più efficace le proprie risorse umane e organizzative.

Trai compiti dell'OIV rientra anche il Sistema di Valutazione del Personale, con relativa assegnazione dei premi di risultato a dirigenti e dipendenti. L'attuale sistema di punteggi conduce ad erogare premi, pur graduati in base al punteggio raggiunto, sull'intera platea del personale: in questa materia sarebbe probabilmente utile una selezione più decisa delle fasce premiate, onde potenziare l'effetto veramente incentivante di somme già modeste in partenza.

Nel 2011 l'intervento del ***Sistema camerale*** alla promozione delle esportazioni e altre attività di internazionalizzazione delle imprese ha assorbito € 190 milioni (assai più del citato contributo ex-ICE all'attività promozionale) e quasi la metà dei 400

[81] Per ulteriori approfondimenti sul ruolo dell'ICE si rimanda all'appendice 2.5, riportata nel secondo volume

milioni complessivamente dedicati alla promozione dell'economia locale, in accordo con la Direttiva europea SBA (Small Business Act). Nello stesso anno è cresciuto a 11.357 il numero di imprese che hanno partecipato alle diverse attività promozionali (fiere, mostre all'estero), mentre è stato ridotto da 113 a 72 il numero di antenne e desk camerali all'estero, che fanno capo alla rete di 74 camere di Assocamerestero e alle 39 camere di commercio italo-estere.

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

La ***SIMEST***[82] (Società Italiana per le Imprese all'Estero), da sempre controllata dal MISE con una partecipazione minoritaria (24%) di alcune banche, dallo scorso giugno è entrata nel processo di cessione della quota pubblica alla CDP assieme alla SACE. SIMEST continua a svolgere la duplice missione di erogatore sia di contributi in conto interessi sul credito all'esportazione (secondo le regole del Consensus OCSE), sia di quote partecipative al capitale di rischio (fino al 49%) di investimenti diretti delle imprese all'estero. SIMEST fornisce anche servizi di assistenza tecnica e di consulenza professionale (business scouting, reperimento di soci all'estero, studi fattibilità ecc.). In base alla legge 133/2008 SIMEST concede alle PMI anche finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale sui mercati esteri (103 finanziamenti nel 2011 per un importo di € 91,8 milioni), studi di prefattibilità e fattibilità di assistenza tecnica (€ 2,0 milioni), rafforzamento patrimoniale di PMI esportatrici (€ 144,8 milioni).

Nel 2011 l'intervento di SIMEST ha interessato € 4.283 miliardi di credito capitale dilazionato (CCD), di cui hanno beneficiato l'industria cantieristica (44,7% del totale), l'impiantistica chimica e petrolchimica (25.6%) e la produzione aeronautica (18,5%). Non viene fornita una stima dell'ammontare di credito all'esportazione "agevolabile", che tenga cioè conto delle operazioni a pagamento dilazionato a medio termine (3-5 anni o più per i lavori all'estero). Come ordine di grandezza, su € 360 miliardi di esportazioni manifatturiere nel 2011, quelle di soli impianti, macchinari e componenti dell'industria meccanica elettrica e non elettrica (spesso soggette a prassi di pagamento dilazionato nel medio-lungo termine) ammontavano a quasi € 90 miliardi.

A fine 2011 il valore delle partecipazioni in società all'estero ammontava a € 343,8 milioni.

[82] Per ulteriori approfondimenti sul ruolo della SIMEST si rimanda all'appendice 2.5, riportata nel secondo volume

Anche prima del passaggio (in corso) del controllo azionario dal MEF alla CDP, la ***SACE***[83] ha notevolmente allargato la propria gamma d'azione. Alla missione antica di fornire garanzie su crediti all'esportazione, lavori all'estero e investimenti diretti, peraltro allargando molto la gamma dei prodotti finanziari-assicurativi offerti, la SACE ha aggiunto sia funzioni di finanziamento di operazioni sull'estero (Export Banca), sia un ampio spettro di operazioni di garanzie-cauzioni-factoring rivolte al mercato Italia, anche estese a finanza di progetto e finanza strutturata.

Tramite Export Banca l SACE si propone di ridurre la percentuale dei finanziamenti garantiti da SACE erogati finora da banche straniere (circa l'80%) a vantaggio di una intermediazione bancaria italiana, pur riconoscendo che – per note ragioni legate alla persistenza di uno spread sul rischio Italia – l'offerta di credito da parte delle banche italiane soffre di un gap competitivo rispetto alla concorrenza straniera.

Le garanzie sul credito a breve termine offerte da SACE-BT nel 2011, quasi 23 miliardi contro i 10 miliardi di garanzie su crediti a medio e lungo termine della Capogruppo, per il 78% hanno riguardato l'Italia.

Il portafoglio di operazioni assicurate a fine marzo 2012 ammontava a €33,4 miliardi, con un aumento del 6,3% rispetto a un anno prima, a conferma del ruolo anticiclico svolto dalla SACE nei confronti del sistema produttivo. Dal 2004 al 2011 SACE ha registrato utili netti per € 3,4 miliardi, distribuito dividendi per € 2,3 miliardi e restituito all'azionista MEF € 3,5 miliardi di capitali.

La SACE opera attraverso la sede centrale di Roma, affiancata da altre 3 sedi e 7 uffici territoriali in Italia, e mantiene 7 uffici di rappresentanza all'estero.

[83] Per ulteriori approfondimenti sul ruolo della SACE si rimanda all'appendice 2.5, riportata nel secondo volume

2. Analisi storica delle politiche di incentivazione al territorio

2.1. Breve nota storica sugli strumenti della "programmazione negoziata".

Sulla scia dell'intuizione di **Giuseppe De Rita**, allora Presidente del CNEL, a cavallo degli anni '93 – '94 presero il via i "**patti territoriali**" quale concretizzazione dello "**sviluppo dal basso**" promosso dalla "**società di mezzo**" (parti sociali, amministratori locali, camere di commercio...) che diventavano protagonisti dello sviluppo dei loro territori.
Un nuovo modo, dunque, per stimolare la crescita che generò non pochi entusiasmi e rappresentò il superamento della vecchia logica della "**cassa per il Mezzogiorno**" e della "**legge 64**".
Il CNEL divenne il luogo della stipula dei "patti territoriali" e la firma di De Rita, con tutto il prestigio ed il carisma che gli appartenevano, rappresentava una sorta di sigillo istituzionale.
Ma, come spesso avviene nel nostro Paese, anche le migliori intenzioni del mondo e gli entusiasmi più forti finiscono per infrangersi contro un muro di gelosie e furbizie; le gelosie furono di tipo interistituzionale e le furbizie furono quelle di finte imprese, create alla bisogna, per usufruire dei contributi pubblici.
Dei "patti territoriali" non tutti produssero sviluppo reale ed alcuni ebbero risvolti giudiziari nella loro fase attuativa.
Il Governo, successivamente, prese in carico la gestione dei progetti di sviluppo territoriale e nacquero "**contratti d'area**", "**sovvenzioni globali**" e "**contratti di programma**", strumenti ben più dotati di risorse e quindi più attrattivi. La stagione della "**programmazione negoziata**" stava giungendo alla fine anche perché era ormai palese che, pur cambiando il nome degli strumenti di incentivazione, il meccanismo restava pressoché il medesimo ed il "**fondo perduto**" era la tentazione scatenante di gran parte degli utilizzi impropri di denaro pubblico.
Si giunse infine agli "**strumenti automatici**" o "**a sportello**", che dir si voglia, (leggasi "**legge 488**") ma la realtà non cambiò; stavolta però, per iniziativa della Guardia di Finanza, emersero diffuse illegalità, con conseguenze anche penali per gli imprenditori e gli amministratori disonesti.
Tali iniziative, finalizzate a stimolare soprattutto lo sviluppo del Mezzogiorno, si rivelarono un boomerang per le aziende meridionali: la carenza di cultura programmatica fece sì che il fiume di denaro pubblico messo a disposizione dei progetti di sviluppo territoriale fosse utilizzato da "prenditori" che acquisivano i finanziamenti, senza generare sviluppo e occupazione, lasciando terreno bruciato e capannoni incompiuti e deserti. Finito il periodo delle grandi risorse, con l'arrivo della crisi finanziaria e la conseguente chiusura dei rubinetti delle banche, tutto dovette cambiare.

3. Il sistema delle incentivazioni alle imprese

3.1. Introduzione

Negli ultimi anni, il sistema di incentivazione pubblico, finalizzato ad un migliore accesso al credito per il sistema imprenditoriale italiano, ha agito soprattutto in qualità di facilitatore dei rapporti di *partnership* tra Banche e Imprese, in considerazione del fatto che l'aggravarsi della crisi economico-finanziaria internazionale ha portato ad un generale irrigidimento dei criteri di selezione del credito adottati dai principali istituti finanziari ed ad un inevitabile acuirsi dei fenomeni di *credit-crunch*.

3.2. Gli interventi per l'accesso al credito: le ragioni di una scelta

Le azioni finalizzate ad un migliore accesso al credito per il sistema imprenditoriale (in particolare per le PMI) si inquadrano perfettamente negli interventi proposti dallo S.B.A. (*Small Business Act*) considerato che tale Direttiva ha dato grande importanza all'individuazione di strumenti di accesso al credito, quali ad esempio il rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia, aperto recentemente anche alle imprese artigiane, di trasporto ed alle cooperative.
La consapevolezza dei policy makers di aver scelto una linea di intervento, (quale quella atta a facilitare l'accesso al credito) coerente con i fabbisogni prioritari del variegato sistema imprenditoriale del nostro Paese viene corroborata, inoltre, dalle risultanze dell'indagine annualmente condotta da Unioncamere presso un campione di PMI italiane.
Dall'analisi dei dati si evince, infatti, che le priorità indicate dalle imprese sono molto disomogenee tra loro, sia in termini dimensionali che settoriali e territoriali, con un'unica eccezione rappresentata dalla finanza e credito, a testimonianza che questo asset rappresenta un "prius" per ogni attività imprenditoriale.
Ciò evidenzia, quindi, come interventi finalizzati a migliorare i rapporti banche-imprese, a ridurre la pressione esercitata da un sistema italiano fortemente bancocentrico, a creare una nuova cultura di finanza di impresa con l'utilizzo maggiore del capitale di rischio (oggi quasi inesistente) rispetto al capitale di debito (attualmente l'unica alternativa concreta all'autofinanziamento), in particolare presso le imprese di più piccole dimensioni, sono da considerarsi prioritari.

Tabella 1. Linee di intervento delineate dallo SBA e ritenute prioritarie dalle imprese
*(Valori percentuali sul totale intervistati)**

Linee di intervento dello SBA ritenute prioritarie dalle imprese	Totale imprese	Ditte individuali
Finanza (agevolare l'accesso al credito delle PMI e la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali)	24,6	34,5
Imprenditorialità (facilitare un contesto favorevole agli operatori)	11,7	6,7
Pensare anzitutto in piccolo (formulare regole conformi a questo principio)	8,4	0,0
Appalti pubblici e aiuti (facilitare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici e migliorare le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI)	7,8	15,5
Mercato unico (aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal Mercato unico)	6,1	3,7
Ambiente (trasformare le sfide ambientali in opportunità per le PMI)	6,0	0,0
Competenze e Innovazione (aggiornare ed implementare le competenze nelle PMI ed ogni forma di innovazione)	5,9	9,9
Internazionalizzazione (incoraggiare e sostenere le PMI affinché beneficino della crescita dei mercati)	5,6	6,6
Seconda possibilità (per gli imprenditori onesti che abbiano sperimentato l'insolvenza)	4,2	14,3
Amministrazione recettiva (rendere le Pubbliche Amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI)	3,9	8,7

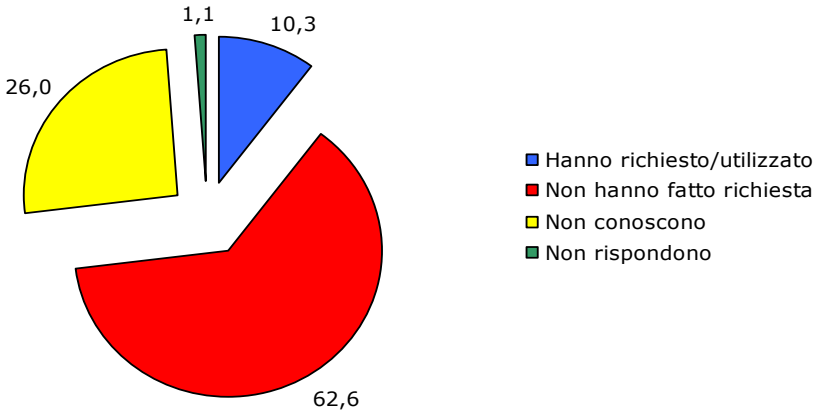
* Domanda a risposta multipla
Fonte: Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne, Rapporto sulle PMI e le economie locali, 2010

L'utilizzo delle imprese di strumenti di agevolazione per l'accesso al credito.

Attraverso l'indagine annualmente condotta dall'Unioncamere in tema di accesso al credito[84], sono stati esaminati alcuni aspetti relativi al ricorso agli strumenti agevolativi per l'accesso al credito; sulla base delle indicazioni raccolte, circa una impresa ogni 10 ha fatto richiesta e ha utilizzato nell'ultimo triennio strumenti agevolati (il 10,3%), un dato elevato che conferma la crescente tendenza delle imprese a far fronte ai bisogni finanziari attraverso questi strumenti creditizi. Tra gli altri, il 62,6% conosce questi strumenti ma non ne ha fatto richiesta, mentre il 26% non è a conoscenza di tali opportunità.

[84] Per ulteriori approfondimenti si rimanda a "Rapporto Nazionale sull'accesso al credito delle imprese, 2011", Unioncamere, Roma.

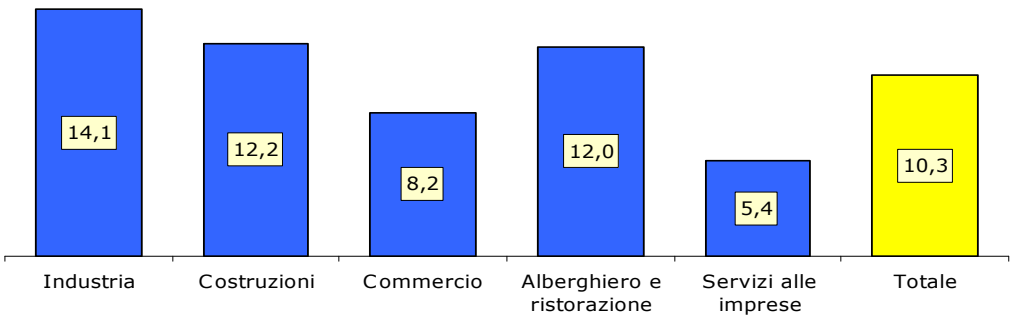
Grafico 1. Distribuzione delle imprese in base alla conoscenza e utilizzo nell'ultimo triennio di forme di credito agevolato *(Valori percentuali)*



Fonte: Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne, Rapporto Nazionale sull'accesso al credito delle imprese, 2011

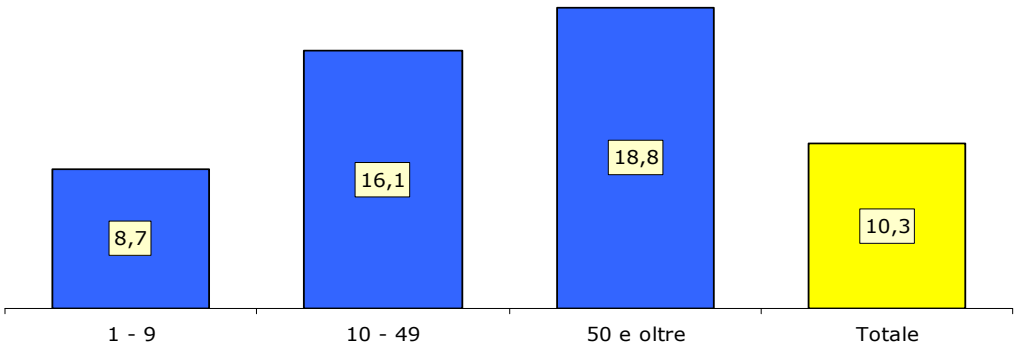
A livello settoriale si rileva un più frequente ricorso agli strumenti agevolati tra le imprese dell'industria, seguite da quelle delle costruzioni e della ricettività, mentre una minore partecipazione si registra nel commercio e nei servizi alle imprese. Elevate differenze si osservano anche in funzione delle dimensioni aziendali, con una correlazione positiva tra questa variabile e l'utilizzo di forme di credito agevolato, e della forma giuridica, con una più alta partecipazione delle strutture societarie, siano esse di capitali o di persone, rispetto alle più piccole ditte individuali. Inoltre, è interessante rilevare una elevata differenza in funzione dell'associazionismo ad un consorzio di garanzia collettiva, con una quota di imprese che hanno utilizzato finanziamenti agevolati pari al 19% tra quanti sono associati ad un Confidi a fronte dell'8,4% tra coloro che, invece, non risultano associati a queste strutture.

Grafico 2. Imprese che hanno usufruito nell'ultimo triennio di forme di credito agevolato per settore di attività *(Valori percentuali)*



Fonte: Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne, Rapporto Nazionale sull'accesso al credito delle imprese, 2011

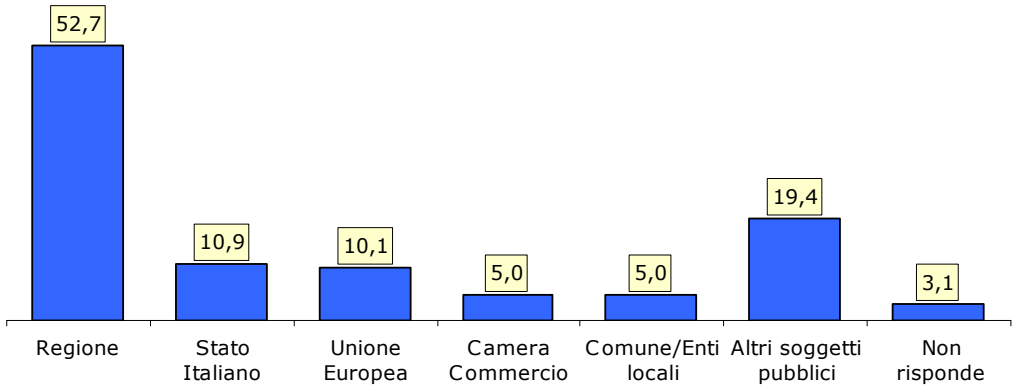
Grafico 3. Imprese che hanno usufruito nell'ultimo triennio di forme di credito agevolato per dimensioni aziendali *(Valori percentuali)*



Fonte: Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne, Rapporto Nazionale sull'accesso al credito delle imprese, 2011

Il principale Ente finanziatore degli strumenti agevolati è, sulla base delle indicazioni delle imprese, la Regione (segnalata dal 52,7% delle imprese intervistate) che, grazie alle più alte risorse a disposizione e alle funzioni istituzionali ad esse attribuite, può accompagnare più frequentemente le imprese in questo processo di avvicinamento al sistema del credito. Seguono, con ampi scarti, lo Stato Italiano (10,9%), l'Unione Europea (10,1%) e, più raramente, le Camere di Commercio (5%) e i Comuni (5%).

Grafico 4. Soggetti istituzionali che hanno finanziato gli strumenti agevolati utilizzati dalle imprese *(Valori percentuali*)*



*
Domanda a risposta multipla
Fonte: Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne, Rapporto Nazionale sull'accesso al credito delle imprese, 2011

3.3. L'azione del sistema camerale per l'accesso al credito

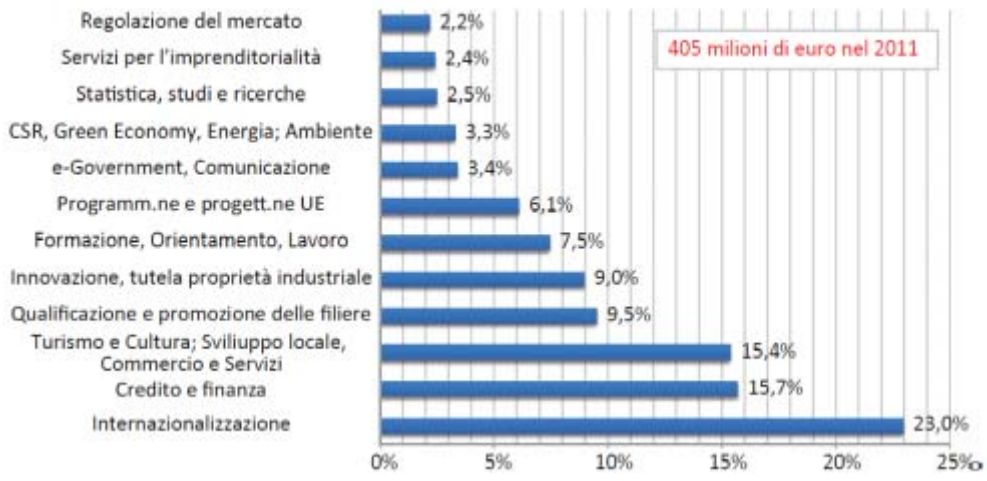
Il sistema camerale ha risposto alle crescenti difficoltà di accedere al credito manifestate dalle imprese (in particolare dalle PMI), da un lato sostenendo in maniera *diretta* i Consorzi di garanzia collettiva fidi (oltre 68 milioni di euro erogati nel solo 2011) e, in secondo luogo, attivando forme di supporto diretto alle imprese

attraverso l'alimentazione di fondi di garanzia, anche grazie alla collaborazione di Regioni, Province, Comuni etc. (nel 2011 sono stati alimentati fondi di garanzia partecipati da sistema camerale ed altri soggetti per circa 87 milioni di euro).
E' opportuno specificare al riguardo che tutte le azioni camerali si ispirano al principio di sussidiarietà, non entrando in concorrenza con le iniziative private nel mercato della garanzia. Inoltre, al fine di meglio valorizzare le competenze esistenti sul territorio e di rendere più incisiva la propria azione, spesso le Camere di Commercio hanno scelto la via della collaborazione con altri soggetti interessati allo sviluppo del territorio (Regioni, Banche, Confidi) trovando, di volta in volta, diverse forme di cooperazione.

3.4. Interventi del sistema camerale per la crescita e competitività delle imprese.

Le risorse destinate alla promozione.
Nell'anno 2011 il Sistema camerale ha destinato oltre 400 milioni di euro per il finanziamento di attività, progetti ed iniziative specifiche negli ambiti distintivi del proprio intervento, con le azioni per favorire l'internazionalizzazione delle imprese, qualificare e promuovere le principali filiere e valorizzare i territori ed il "prodotto Italia" che hanno assorbito, da sole, circa il 50% del volume complessivo di risorse (intorno ai 190 milioni di euro) (Grafico 5.)

Grafico 5. Volume di risorse destinate agli interventi di promozione dell'economia locale nel 2011. *(Percentuali per macroambito)*



Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

Le risorse dirette alle imprese.
Una quota consistente di risorse transita direttamente alle imprese del territorio tramite incentivi ed agevolazioni erogati dalle Camere per dare supporto: alle attività di internazionalizzazione; all'attuazione di programmi di investimento e sviluppo; ai

percorsi di innovazione, organizzativa e tecnologica; alla riconversione delle produzioni in ottica green; alle certificazioni per una maggiore sostenibilità ambientale. *Si tratta, in prevalenza, di contributi a fondo perduto che - nel 2011 – si aggirano intorno ai 46 milioni di euro.* Sul totale di 42,6 milioni di euro di contributi alle imprese, pari a circa l'11% del totale degli interventi economici per il 2011, sono stati impiegati *15,6 milioni di euro per sostenere l'accesso al credito.*

Il sostegno all'internazionalizzazione.
In tale ambito, nel 2011 si registra:

- un sensibile incremento nel numero di partecipazioni a fiere e mostre all'estero (+70 rispetto al 2010), iniziative promosse per la scelta dei mercati di destinazione Made in Italy;
- una crescita il numero delle aziende italiane coinvolte nelle attività promozionali: 11.357 imprese, quasi mille in più rispetto al 2010;
- una razionalizzazione delle iniziative ed un migliore utilizzo delle risorse disponibili a livello di sistema;
- una diminuzione delle antenne e dei desk camerali all'estero (72 rispetto ai 113 del 2010); una crescita della delega funzionale alle Aziende speciali per l'internazionalizzazione.

In particolare, si evidenziano i seguenti dati:

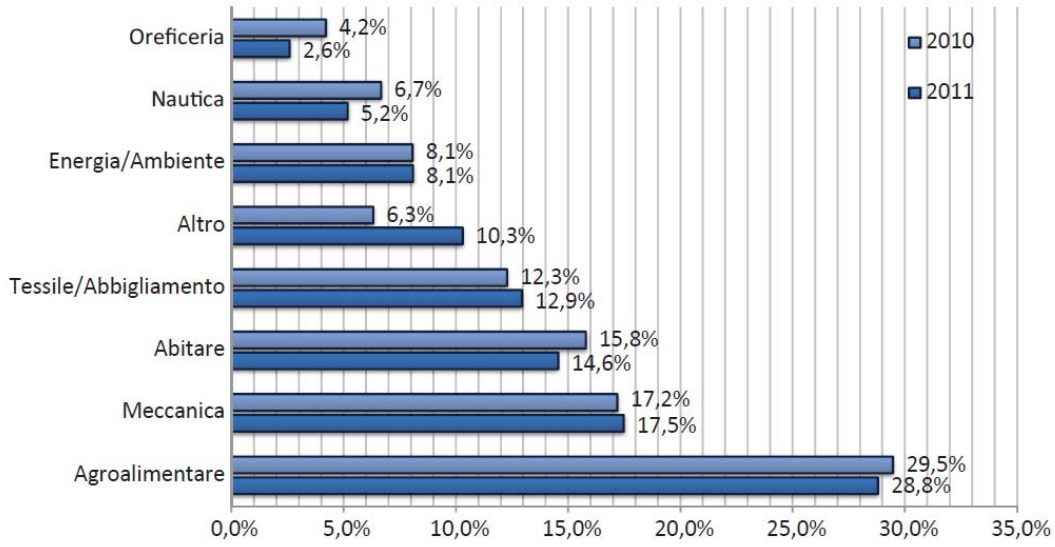
Tabella2. I principali numeri dell'internazionalizzazione

74 camere di commercio, associate in Assocamerestero;
72 antenne e desk all'estero, gestite direttamente dal Sistema camerale;
39 Camere di commercio italo-estere;
614 azioni di supporto alla partecipazione delle aziende italiane a fiere e mostre all'estero;
353 missioni commerciali organizzate con operatori all'estero.

Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

Nella *promozione delle filiere*, i dati 2011 evidenziano la tenuta dell'agroalimentare quale principale obiettivo nelle strategie di intervento delle Camere, che assorbe circa il 29% degli interventi, seguito dai settori della meccanica (17,5%), dell'abitare (14,6%) e del tessile/abbigliamento (ca. il 13%).
La "distribuzione" dell'intervento di filiera per il 2011 risulta di fatto in linea con la strategia del sistema paese, che punta a rafforzare l'intervento di valorizzazione e promozione all'estero delle filiere produttive dell'eccellenza italiana - in particolare quelle delle cd. "4A": agroalimentare, abbigliamento, arredo, automotive - e sulla realizzazione di programmi trasversali negli ambiti, tra gli altri, della formazione e della finanza perle imprese export-oriented.

Grafico 6. La distribuzione delle iniziative di internazionalizzazione per filiera obiettivo
(Percentuali per filiera; biennio 2010-2011)



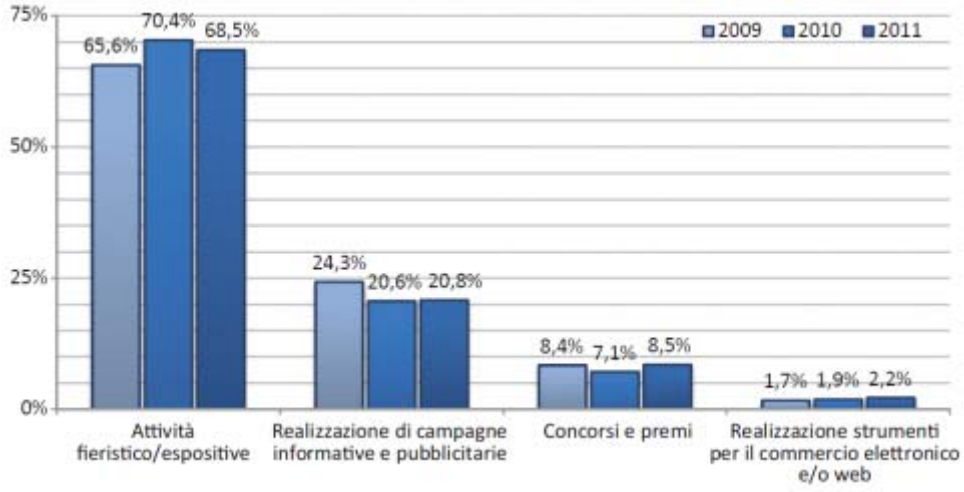
Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

Le sinergie con altre realtà istituzionali

Di rilievo anche l'insieme di iniziative attraverso cui le Camere si attivano sul territorio, spesso in sinergia con gli attori e le istituzioni locali, per promuovere e valorizzare le produzioni di filiera.

Queste attività si concretizzano nell'organizzazione/partecipazione a fiere e manifestazioni espositive, nella realizzazione di campagne di informazione e di sensibilizzazione finanche, sebbene in misura residuale ancorché crescente, nella messa a punto di strumenti in tecnologia web di concreto supporto alle imprese ai fini della commercializzazione dei prodotti.

Grafico 7. Le iniziative di promozione realizzate dalle Camere in collaborazione con altri soggetti e/o istituzioni locali
(Percentuali per tipologia; triennio 2009-2011)



Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

Il sostegno all'imprenditorialità.

Le attività ed iniziative realizzate dalle Camere in *ambito formativo* rappresentano uno degli elementi centrali di quell'offerta integrata di servizi di sostegno alla creazione d'impresa che costituisce uno dei più tradizionali ambiti dell'azione camerale in favore del territorio e si inserisce nella più ampia strategia europea di promozione, sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità.

L'offerta trova presidio e si struttura nelle attività dei Punti o Servizi Nuova Impresa delle Camere di commercio, che - in coerenza con i fabbisogni espressi dal territorio – svolgono attività di sportello a contenuto informativo e promozionale (su credito, agevolazioni di fonte pubblica, dati ed opportunità di mercato), di orientamento al lavoro indipendente, di formazione, assistenza tecnica ed accompagnamento alla redazione del business plan, ed al successivo start up imprenditoriale, nonché - in misura minore ma in crescita nel quadro delle recenti misure anticrisi - di erogazione di contributi all'avvio d'impresa.

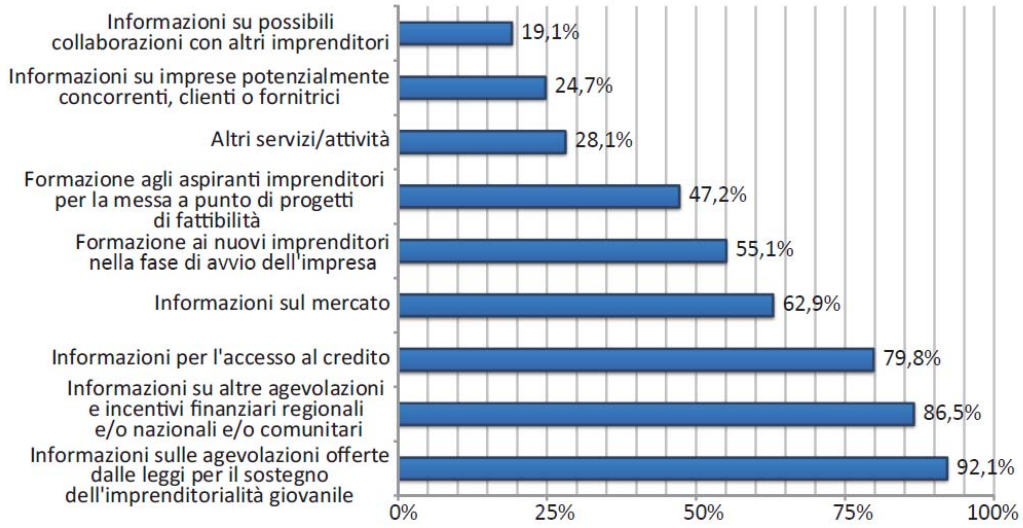
Tabella3. I principali numeri dei "Servizi per l'imprenditorialità".

95 Camere di commercio hanno erogato servizi per il supporto alla nuova imprenditorialità, la promozione dell'imprenditorialità giovanile, femminile ed immigrata e la trasmissione d'impresa
Oltre 1500 imprese in crisi o in difficoltà hanno beneficiato delle attività svolte dalle Camere (17 Camere attive);
84 azioni di supporto per lo sviluppo di nuove imprese, tra convegni, seminari, riunioni e incontri tematici;
492 aspiranti imprenditori che hanno usufruito dei servizi di Business Innovation Center (BIC) camerali; 31 le nuove imprese nate nell'ambito dei BIC;
9,8 milioni di euro di interventi economici per il sostegno dell'imprenditorialità.

Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

Le risorse finanziarie destinate al sostegno all'imprenditorialità ammontano a poco meno di 10 milioni di euro, un importo in sensibile crescita rispetto a quanto registrato negli ultimi anni (+2,4 milioni di euro sul 2010), a dimostrazione di come si tratti di uno degli ambiti su cui le Camere stanno maggiormente investendo per fronteggiare il protrarsi della situazione economica e occupazionale.

Grafico 8. I servizi formativi e informativi delle Camere per gli aspiranti imprenditori nel 2011. *(Percentuali di Camere per tipologia; triennio)*

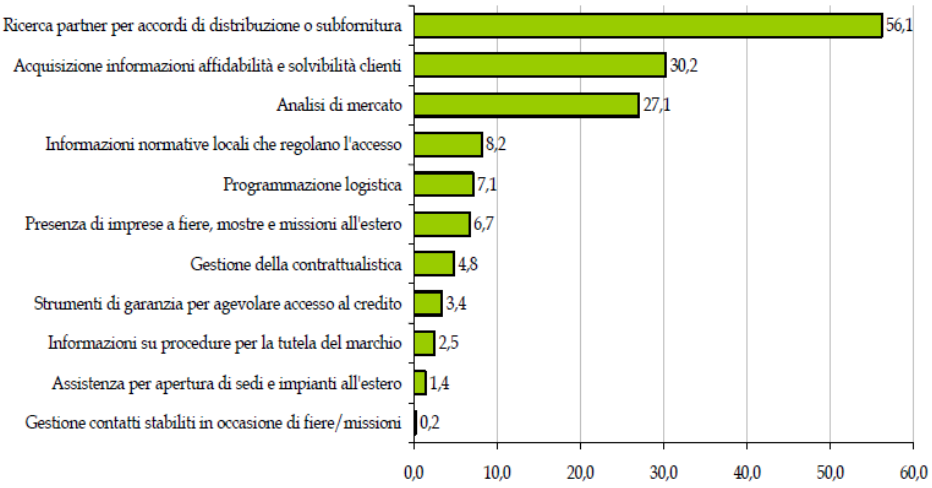


Fonte: Osservatorio Unioncamere 2012.

I fabbisogni delle imprese.

Da un'indagine conoscitiva sui fabbisogni delle imprese, risulta che i servizi a sostegno dell'accesso ai mercati esteri *richiesti* dalle imprese potenzialmente esportatrici sono i seguenti:

Grafico 9. I servizi formativi e informativi delle Camere per gli aspiranti imprenditori nel 2011.



Fonte: Elaborazioni Unioncamere – Istituto Tagliacarne.

3.5. Un approccio alla valutazione degli incentivi

Analizzare il grado di conoscenza e diffusione degli strumenti di incentivazione è solo il primo passo per comprendere la coerenza degli stessi con le reali necessità delle imprese e del territorio. Il passo successivo è quello d'una analitica valutazione degli interventi posti in essere, fornendo tempestivamente notizie e informative sull'operato attraverso i vari "canali" di Comunicazione Istituzionale.
Il sistema camerale ha elaborato uno studio sulle possibili tecniche di valutazione che in questa sede si vuole prospettare sinteticamente.
In primo luogo è necessario procedere ad una Definizione del mandato valutativo, occorre cioè che il valutatore dia risposta alle seguenti domande: Chi è coinvolto nel processo valutativo? Quali gli stakeholders del provvedimento che si dovrà valutare? Quali sono le finalità della valutazione (controllare e "giudicare", negoziare cambiamenti nel provvedimento, rendicontare un provvedimento concluso, ecc.) ?
Si passa poi all'Analisi degli obiettivi e formulazione delle domande di valutazione. Si tratta della fase cruciale del disegno valutativo, dalla quale dipende tutto ciò che segue e gli esiti finali del processo. Occorre, in primo luogo, comprendere quali siano le finalità del policy maker (obiettivi espliciti ed impliciti legati al provvedimento da valutare), onde procedere alla corretta formulazione di domande valutative atte a definire il problema nelle sue dimensioni, trends e peculiarità, facendo uso sia di tecniche e dati quantitativi che di metodi di indagine qualitativa che permettono di descrivere il problema e tener conto delle differenti percezioni dello stesso da parte dei diversi stakeholders.
In questa fase è importante soprattutto chiedersi quali siano gli impatti e i risultati del provvedimento (prevedibili ex-ante, o maturati in itinere, o valutati ex-post, a seconda della fase temporale in cui si colloca la valutazione) e quale sia l'efficienza

dell'intervento, ovvero la sua capacità di raggiungere gli obiettivi, stanti le risorse finanziarie assegnate.

La terza fase riguarda la Definizione del disegno di valutazione. Coerentemente con le domande valutative di cui sopra, va stabilita la metodologia concreta di conduzione della valutazione che deve risultare compatibile con le risorse disponibili ed adeguata rispetto agli obiettivi cognitivi e valutativi.

Le principali metodologie da adottare nella valutazione di un intervento agevolativo possono suddividersi in due grandi gruppi:

- tecniche di *tipo quantitativo* e statistico: modelli statistici di analisi di sensitività degli indicatori, modelli "shift-share", modelli basati su matrici SAM (social account matrixes), modelli econometrici, modelli di proiezione/simulazione di serie storiche, modelli di analisi costi/benefici, ecc.. In questa categoria rientrano, inoltre: surveys su campioni, stocastici o ragionati, di beneficiari, generalmente contrapposti a campioni controfattuali di non beneficiari con caratteristiche (settore di appartenenza, dimensione d'impresa, territorio di ubicazione) analoghe a quelle del campione dei beneficiari (campione fattuale). Un apposito questionario sottoposto al campione fattuale ed a quello contro fattuale consentirà quindi di catturare le differenze di outcome rivenienti dallo specifico intervento che si sta analizzando;
- approcci *partecipativi*: focus groups, panel di esperti, metodi multicriteriali, metodi Delphi, EASW, ecc. Tali metodologie sono mirate a far emergere un giudizio valutativo tramite l'interazione guidata dei vari gruppi di stakeholders legati all'intervento agevolativo stesso. Tale tipologia di metodo è particolarmente utile per far emergere elementi non catturabili dalle indagini di tipo desk (quantitative o qualitative che siano), ed in particolare gli effetti relazionali ottenuti dall'intervento che si intende valutare, cioè le modificazioni nei rapporti fra gli stakeholders a seguito dell'intervento.

Da ultimo si passa alla Elaborazione e restituzione dei risultati della valutazione. Un processo valutativo ha come prima finalità, oltre che quella di fornire indicazioni di ritorno sull'efficienza e l'efficacia del provvedimento al policy maker, quella dell'accountability, ovvero della trasparente rendicontazione agli stakeholders circa l'efficacia degli interventi di policy. In questo senso, il rapporto finale di valutazione è efficace solo nella misura in cui riesce a restituire i suoi risultati in maniera pubblica, chiara e comprensibile ad una platea non composta da tecnici o da addetti ai lavori.

4. Principali considerazioni e andamenti del sistema di agevolazioni alle attività economiche in Italia nel periodo 2006-2012

4.1. Introduzione

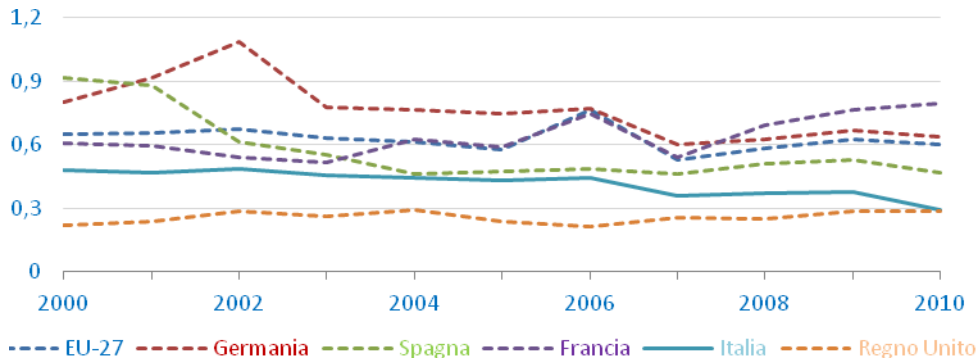
Lo studio condotto si basa sui dati della "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012" che contiene informazioni dettagliate sulle forme e tipologie di incentivo che le diverse Amministrazioni (centrali e regionali) hanno riconosciuto al sistema produttivo nel 2011 e nel quinquennio precedente. La popolazione statistica di riferimento, oggetto del trattamento, raccolta e monitoraggio dei dati, è costituita, per il periodo 2006-2011, da un numero complessivo di 1023 *interventi agevolativi*, di cui *n. 62 nazionali* (afferenti alle Amministrazioni Centrali) e *961 regionali* (afferenti alle Amministrazioni locali). Nel 2011, gli strumenti attivi sono rappresentati da *n. 880 interventi*, di cui *n. 48 nazionali* e *n. 832 regionali*.
Con il presente lavoro si intende offrire una panoramica generale e di contesto sulle evidenze principali emerse dagli andamenti degli interventi a sostegno alle imprese. I risultati emersi, in particolare, consentono di inquadrare tali trend all'interno del più ampio contesto europeo, abilitando il confronto in termini di posizionamento dell'Italia rispetto agli altri principali Stati membri. Verranno rappresentati, inoltre, i *trend* evolutivi più significativi attraverso un'analisi sia sui volumi complessivi che sull'incidenza degli interventi nazionali e regionali.
Il presente lavoro è strutturato come segue. Il paragrafo 4.2. mette in luce il posizionamento del sistema di agevolazione italiano nel contesto europeo. Il paragrafo 4.3. è dedicato ad un'analisi del sistema agevolativo nel suo insieme. Successivamente, il paragrafo 4.4. approfondisce la ripartizione territoriale (Centro-Nord e Mezzogiorno) delle agevolazioni. Il paragrafo 4.5. evidenzia lo spaccato delle agevolazioni concesse per obiettivi orizzontali di politica industriali perseguiti. Il paragrafo 4.6. offre il dettaglio delle principali tipologie di agevolazioni. Nell'ultimo paragrafo 4.7., infine, si tracciano le principali conclusioni.

4.2. Il sistema delle agevolazioni nel contesto europeo: l'Italia spende meno dei suoi principali competitor europei.

Al fine di fornire un quadro sintetico delle principali evidenze empiriche emerse nella "Relazione di monitoraggio sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" (2012), in primo luogo, appare utile constatare come il volume complessivo delle agevolazioni alle imprese in Italia, contrariamente a quanto generalmente affermato, sia sensibilmente inferiore a quello fatto registrare negli altri principali competitor europei.
Alla luce dei dati emersi nello *State Aid Scoreboard* [SEC(2011) 1487 *final*] - documento predisposto annualmente dalla Commissione Europea sulla base di censimenti

condotti dai singoli Stati Membri riguardo alle misure di aiuto ancora attive - infatti, il nostro Paese nel 2010 si è posizionato (Figura 1), in termini relativi alla spesa totale in aiuti di Stato in rapporto al PIL (escluso il settore ferroviario), ben al di sotto della media europea (EU-27, 0,6%; Italia, 0,4%); in particolare, il divario italiano rispetto a Germania (0,6%) e Francia (0,8%) appare molto significativo. Tale posizionamento, in ottica pluriennale, si riscontra anche nel periodo 2007/2010.

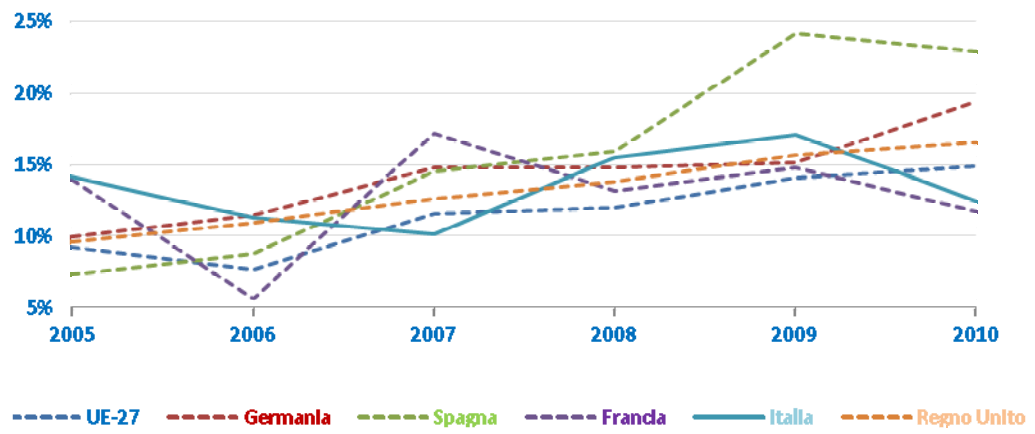
Figura 1: Aiuti complessivi (2000-2010) in valore percentuale del PIL (escluso il settore ferroviario)



Fonte: Commissione Europea – State Aid Scoreboard

Dall'analisi emerge anche che l'andamento della spesa italiana evidenzia un trend decrescente per tutto il periodo di riferimento.
Spostando l'attenzione sugli obiettivi orizzontali più rilevanti, è possibile osservare inoltre (Figura 2) come l'incidenza della spesa italiana in "*Ricerca, sviluppo ed innovazione*" sulle risorse complessive destinate in aiuti per l'industria e i servizi, sia altalenante e, in particolare, caratterizzata da un valore percentuali minimo nel 2007 di circa il 10% e un livello massimo raggiunto nel 2009 con un valore del 17%. Nel 2010, tuttavia, l'Italia registra un decremento che porta l'incidenza della spesa in R&S&I (12%) al di sotto della media europea (15%). Rispetto ai principali *competitor*, nel 2010, il livello italiano insieme a quello francese rappresenta il dato più basso.

Figura 2: Aiuti di stato per R&S&I (valore percentuale rispetto al totale degli aiuti)



Fonte: Commissione Europea – State Aid Scoreboard

4.3. Gli andamenti del sistema complessivo delle agevolazioni in Italia: netta flessione nei volumi complessivi delle agevolazioni e superamento degli strumenti regionali sugli strumenti nazionali

La Tabella 1 rappresenta, in termini di volumi, le *agevolazioni degli interventi complessivi* cumulati (nazionali e regionali) nel periodo 2006-2011, in considerazione delle seguenti principali variabili: agevolazioni concesse, agevolazioni erogate ed investimenti agevolati. Tutte le variabili principali osservate nel periodo 2006-2011 presentano un andamento fortemente decrescente.
L'ammontare complessivo nel periodo di riferimento delle agevolazioni concesse ed erogate si attesta, rispettivamente, intorno ai 39,3 miliardi di euro e ai 26 miliardi di euro. In particolare, il tasso di variazione tra il 2006 e il 2011, per quel che concerne le agevolazioni concesse e gli investimenti agevolati, fa segnare una significativa variazione negativa rispettivamente del 59,5% e del 53,2%.
Nel 2011 l'ammontare per le agevolazioni concesse è pari a 4,6 miliari di euro, mentre le erogate si attestano a circa 3,8 miliardi di euro. Passando all'analisi degli *investimenti agevolati*, nel 2011, il dato si attesta al valore di circa 15,1 miliardi di euro.

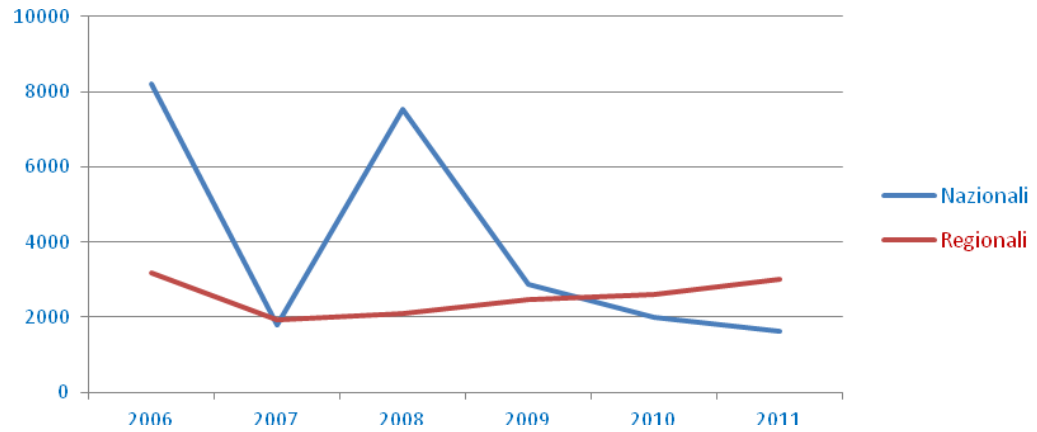
Tabella 1: Interventi agevolativi complessivi. Quadro di sintesi in milioni di euro (2006-2011)°

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	*Totale cumulato 2006-2011*
Agevolazioni concesse	11400,3	3736,9	9629,7	5331,7	4636,1	4618,9	***39353,4***
Variazione %		-67%	158%	-45%	-13%	0%	-59,5*
Agevolazioni erogate	4510,9	4085,9	4801,6	4983,1	3706,8	3880,2	***25968,6***
Variazione %		-9%	18%	4%	-26%	5%	-14*
Investimenti agevolati	32353,5	11809,7	38339,5	26469,0	15983,4	15139,1	***140094,2***
Variazione %		-63%	225%	-31%	-40%	-5%	-53,2*

Fonte: dati MISE
Note: ° Esclusi gli interventi a garanzia
** Tasso di variazione registrato tra il 2006 e il 2011*

Nel periodo di riferimento 2006-2011, inoltre, si è osservato un processo di graduale superamento dei volumi complessivi degli interventi Regionali su quelli Nazionali. Tale fenomeno è ben visibile in Figura 3 con riguardo le agevolazioni concesse nel periodo 2006-2011 a livello centrale e regionale.
Le agevolazioni concesse dagli interventi nazionali, infatti, fanno segnare tra il 2006 e il 2011 una riduzione significativa nell'ordine del 80% (da circa 8 miliardi di euro del 2008 ai circa 1,6 miliardi di euro del 2011), laddove le agevolazioni concesse dagli interventi regionali, nello stesso periodo, restano pressoché costanti (dai 3,2 miliardi di euro del 2008 ai circa 3 miliardi di euro del 2011).

Figura 3: Interventi Nazionali e Regionali. Agevolazioni concesse nel periodo 2006-2011 (milioni di euro)



Fonte: **Elaborazione dati MISE**

Nell'analisi del peso relativo degli interventi nazionali e regionali sull'insieme delle agevolazioni concesse complessive emerge dunque un processo di graduale

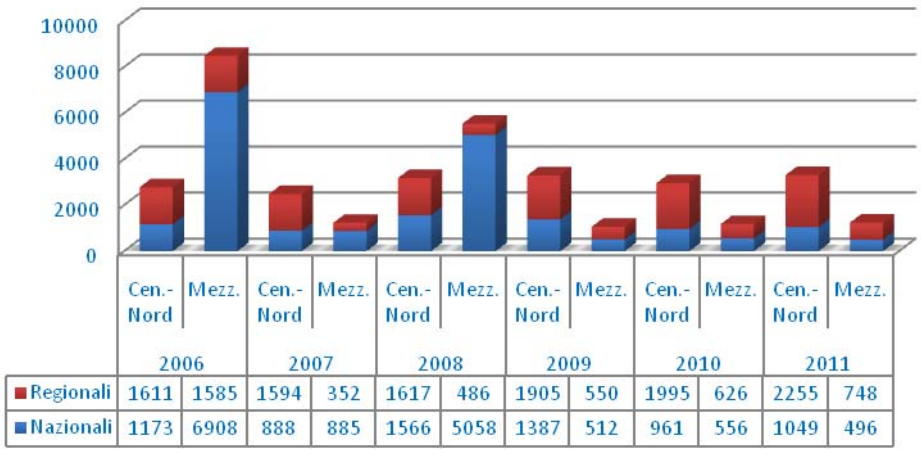
"*sostituzione*" delle agevolazioni nazionali con quelle regionali. Le evidenze empiriche riscontrate, tuttavia, mostrano che soltanto nell'ultimo triennio il *trend* crescente degli interventi regionali è in grado di contenere la caduta dei livelli delle agevolazioni concesse complessive.

4.4. La ripartizione territoriale del sistema delle agevolazioni in Italia: il Mezzogiorno è maggiormente penalizzato dalla riduzione nei volumi degli strumenti nazionali.

Come precedentemente rilevato, nel triennio 2009-2011, contestualmente alla riduzione complessiva delle agevolazioni concesse a livello nazionale si assiste ad un sorpasso delle concessioni regionali rispetto a quelle nazionali. La riduzione nei volumi delle agevolazioni nazionali ha penalizzato maggiormente le Regioni del *Mezzogiorno*.
La Figura 4 descrive, in dettaglio, lo spaccato per ripartizione geografica (*Centro-Nord* e *Mezzogiorno*) delle *agevolazioni nazionali e regionali concesse* nel periodo 2006-2011, considerate in modo distinto e autonomo[85]. Per quanto concerne gli *interventi nazionali* entrambe le aree geografiche registrano una diminuzione complessiva dei livelli di agevolazioni concesse. Nel *Mezzogiorno*, tuttavia, è rilevabile una riduzione molto significativa del 92% (da 6,9 miliardi del 2006 si arriva a meno di 500 milioni di euro nel 2011), laddove per le Regioni del *Centro-Nord* si registra una riduzione più contenuta (-10%), passando da 1,2 miliardi a circa 1 miliardo di euro. Sul versante delle *agevolazioni regionali*, invece, mettendo a confronto il dato di partenza del 2006 con quello del 2011 è possibile notare come la riduzione delle agevolazioni concesse riguarda esclusivamente il *Mezzogiorno,* con un decremento di poco superiore al 50% (passando da 1,6 miliardi di euro a circa 750 milioni di euro). Nel *Centro-Nord*, al contrario, si registra un forte aumento delle concessioni nell'ordine di circa il 40% (da 1,6 miliardi del 2006 si giunge ai quasi 2,3 miliardi di euro nel 2011).

Figura 4: Interventi complessivi. Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale e livello di governo (in milioni di euro)

[85] I valori riportati nelle Figure 2.11 e 2.12 non comprendono i dati relativi alla voce "*Regione non-classificabile*".



Fonte: Elaborazione dati MISE

4.5. Il perseguimento degli obiettivi orizzontali di politica industriale delle agevolazioni alle imprese: R&S&I e Sviluppo produttivo sono gli obiettivi orizzontali di politica industriale che assorbono maggiori risorse

Gli obiettivi di R&S&I e Sviluppo produttivo nel 2011, così come registrato in tutto il periodo di analisi, confermano la loro maggiore capacità di assorbimento delle risorse. Rispetto al totale delle agevolazioni concesse (4,6 miliari di euro), infatti, Sviluppo produttivo alloca circa 2,2 miliardi di euro mentre l'obiettivo R&S&I assorbe circa 1,4 miliardi di euro (Tabella 2).

Tabella 2: Interventi agevolativi complessivi per obiettivo. Quadro di sintesi in milioni di euro (2006-2011)

Agevolazioni concesse	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
R&S&I	2783,7	1176,4	2519,8	3033,0	2290,8	1403,0
Internazionalizzazione	340,5	261,2	494,6	416,4	352,8	362,9
Nuova imprenditorialità	999,8	456,8	464,4	425,7	470,1	291,8
Sviluppo produttivo e territoriale	7147,5	1722,6	5912,4	1366,4	1070,6	2267,3
Altro	128,7	119,9	238,4	90,2	451,7	293,9
Totale	***11400,3***	***3736,9***	***9629,7***	***5331,7***	***4636,1***	***4618,9***

Fonte: dati MISE

In considerazione della diversa incidenza dei livelli di governo (*interventi nazionali e regionali*) sulle *agevolazioni complessive concesse* per obiettivo è emerso che gli *interventi nazionali* hanno una maggiore incidenza sugli obiettivi di "*R&S&I*", "*Internazionalizzazione*" e "*Nuova Imprenditorialità*"; al contrario, gli *interventi regionali* prevalgono nettamente sull'obiettivo "*Sviluppo produttivo*" (Tabella 3).

Tabella 3: Interventi agevolativi nazionali e regionali Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2006-20011 (valori percentuali)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**

R&S&I	Nazionali	80,9%	74,9%	78,8%	69,9%	53,7%	61,2%
	Regionali	19,1%	25,1%	21,2%	30,1%	46,3%	38,8%
Internazionalizz.	Nazionali	92,7%	92,8%	91,4%	91,8%	90,0%	95,6%
	Regionali	7,4%	7,2%	8,6%	8,2%	10,0%	4,4%
Nuova imprenditorialità	Nazionali	78,1%	87,8%	81,2%	80,6%	73,9%	81,4%
	Regionali	21,9%	12,1%	18,8%	19,4%	26,2%	18,6%
Sviluppo Produttivo	Nazionali	66,5%	11,2%	77,0%	1,8%	4,4%	5,0%
	Regionali	33,5%	88,8%	23,0%	98,2%	95,6%	95,0%

Fonte: Elaborazioni dati MISE

Per quel che riguarda, in particolare, lo spaccato per livelli di governo nell'ambito delle agevolazioni concesse per la "*Ricerca, sviluppo e innovazione*" a fronte di un peso relativo sulle concessioni del 2006 degli interventi nazionali pari a circa 80% e di quelli regionali pari a circa il 20%, nel 2011 il dato mostra una più tenue prevalenza degli strumenti nazionali (circa il 60%) rispetto a quelli regionali (circa il 40%). Nel corso del periodo di riferimento, nel confronto tra 2006 e 2011, le agevolazioni concesse sono diminuite del 49%. La diminuzione sarebbe stata ancora più consistente se alla riduzione significativa delle agevolazioni nazionali non fosse corrisposto un leggero incremento degli interventi regionali.
Per quel che attiene al perseguimento del secondo prevalente obiettivo di politica industriale, "*Sviluppo produttivo e territoriale*", l'andamento degli strumenti nazionali è la variabile che determina le oscillazioni dei livelli di agevolazioni complessive concesse dall'intero sistema di incentivazione. Restando costanti, in termini di livelli complessivi concessi per tale finalità gli strumenti regionali non riescono a colmare le variazioni negative registrate dagli interventi nazionali.

4.6. Il quadro delle agevolazioni per tipologia di intervento: le agevolazioni in conto capitale perdono di rilevanza in favore soprattutto degli interventi a garanzia.

A fronte di una forte perdita di rilevanza del *contributo in conto capitale*, per le *agevolazioni concesse nazionali* ha assunto un peso decisivo l'incremento delle forme di intervento a garanzia. A livello di *interventi regionali*, al contrario, il *contributo in conto capitale* rappresenta tutt'oggi la tipologia di agevolazione maggiormente rappresentativa.
La Tabella 4 riporta (analisi 2006-2011), per ogni livello di governo (nazionale e regionale), il peso percentuale delle più rilevanti tipologie di agevolazioni concesse.
In sintesi, a *livello di interventi nazionali*, si è assistito nel corso degli ultimi sei anni ad una significativa perdita di rilevanza del *contributo in conto capitale* (dal 12,9% del 2006 all'1,1% del 2011) ed, in misura minore, del *contributo misto* (dal 56% del 2006 al 19,1% del 2011), a fronte di una crescita esponenziale degli *interventi a garanzia* (dall'8,5% del 2006 al 73,3% del 2011) ed una sostanziale tenuta del *contributo in conto interessi*. A *livello regionale*, al contrario, il *contributo in conto capitale* ha mantenuto la

sua incidenza e resta ancora la tipologia più rappresentativa (dal 48,5% del 2006 al 45% del 2011). Da segnalare, inoltre, così come avvenuto a livello nazionale, la repentina crescita nel corso degli ultimi sei anni degli *interventi a garanzia* (dal 15,4% del 2006 al 29,1% del 2011).

Tabella 4: Interventi agevolativi nazionali e regionali. Agevolazioni concesse per tipologia periodo 2006-2011 (valori percentuali)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contributo in c/capitale	Regionale	48,5%	38,1%	35,3%	46,5%	46,5%	45,0%
	Nazionale	12,9%	2,9%	2,6%	4,1%	6,8%	1,1%
Contributo misto	Regionale	24,8%	15,6%	25,2%	19,9%	24,1%	10,3%
	Nazionale	56,0%	43,1%	18,9%	29,4%	15,8%	19,1%
Interventi a garanzia	Regionale	15,4%	19,2%	15,3%	37,5%	23,6%	29,1%
	Nazionale	8,5%	39,0%	13,3%	48,8%	72,1%	73,3%
Contributo in c/interesse e c/canoni	Regionale	11,0%	17,0%	15,4%	11,7%	8,1%	3,9%
	Nazionale	3,1%	4,8%	4,1%	4,8%	3,6%	4,9%

Fonte: Elaborazioni dati MISE

4.7. Principali riflessioni conclusive

Dalla sintetica rassegna dei principali risultati evidenziati è possibile tracciare le seguenti considerazioni conclusive. In primo luogo, appare utile constatare come l'Italia spenda meno degli altri principali competitor europei. Alla luce dei dati emersi nello *State Aid Scoreboard* [SEC(2011) 1487 *final*], infatti, rispetto alla spesa totale in aiuti di Stato in termini relativi al GDP, il nostro Paese nel 2010 si è posizionato ben al di sotto della media europea (EU-27, 0,6%; Italia, 0,4%); in particolare, il divario italiano rispetto a Germania (0,6%) e Francia (0,8%) appare ancora più significativo. Tale posizionamento, in ottica pluriennale, si riscontra anche nel periodo 2007/2010. Lo spaccato relativo alla spesa per obiettivi orizzontali di politica industriale (R&S&I, Tutela ambientale e Sviluppo regionale) mostra l'Italia costantemente al di sotto della media europea.
Dall'analisi del sistema degli interventi cumulati (nazionali e regionali), si registra una netta flessione nei volumi complessivi delle agevolazioni nel 2011. Più in dettaglio, le variabili relative alle agevolazioni concesse ed erogate ed agli investimenti agevolati nel periodo 2006-2011 presentano un andamento fortemente decrescente. Prendendo in considerazione la variazione tra il 2006 ed il 2011 spicca la riduzione del 59,5% fatta registrare dalle agevolazioni concesse e del 53,2% degli investimenti agevolati.
Nel periodo di riferimento 2006-2011, inoltre, si è osservato un processo di graduale superamento dei volumi complessivi degli interventi Regionali su quelli Nazionali che, di fatto, ha determinato un effetto compensativo/sostitutivo della riduzione fatta registrare dagli interventi Nazionali.
Riguardo la ripartizione territoriale degli interventi complessivi emerge, inoltre, nel 2011 una netta prevalenza nella capacità di assorbimento delle risorse del *Centro-*

Nord rispetto al *Mezzogiorno*. Tale fenomeno in particolare, è stato riscontrato per le agevolazioni concesse (3,3 miliardi di euro contro 1,2 miliardi di euro). Le evidenze empiriche nel corso del periodo soggetto a monitoraggio mettono in luce che la riduzione degli interventi d'incentivazione nazionale si riflette negativamente soprattutto nelle Regioni del *Mezzogiorno*. A fronte della maggiore flessibilità e reattività nel sopperire a tale decremento mostrata dalle Regioni del *Centro-Nord* tramite gli interventi regionali, infatti, le Regioni del *Mezzogiorno* manifestano maggiori difficoltà di riposizionamento.

Dall'analisi per obiettivi orizzontali, è emerso che nel 2011 le due finalità di politica industriale che registrano i più elevati livelli di agevolazioni concesse ed erogate sono lo "*Sviluppo produttivo e territoriale*" (rispettivamente 2,2 miliardi di euro e 1,8 miliardi di euro) e la "*R&S&I*" (rispettivamente 1,4 miliardi di euro e 1,2 miliardi di euro).

In considerazione della diversa incidenza dei livelli di governo (*interventi nazionali e regionali*) sulle *agevolazioni complessive concesse* per obiettivo è emerso che gli interventi nazionali hanno una maggiore incidenza sugli obiettivi di "*R&S&I*", "*Internazionalizzazione*" e "*Nuova Imprenditorialità*"; al contrario, gli interventi regionali prevalgono nettamente sull'obiettivo "*Sviluppo produttivo*" (Tabella 5).

Sia il sistema nazionale che regionale di incentivazione è stato notevolmente influenzato da un processo di evoluzione normativa che ha inciso radicalmente sulle tipologie di agevolazioni previste dai più significativi strumenti di intervento nazionale, comportando una evidente riduzione della rilevanza delle agevolazioni in *c/capitale* a favore degli *interventi a garanzia* e di *contributo misto*. Nel corso del 2011, in particolare, il Fondo centrale di garanzia ha accolto n. 165.522 richieste di finanziamento, per un totale di garanzie concesse pari a circa 15,4 miliardi di euro e di finanziamenti garantiti pari a circa 28,6 miliardi di euro.

5. Il contesto delle politiche di Coesione e il Piano d'Azione

1. Le politiche di coesione territoriale, secondo l'impostazione dell'Unione Europea, mirano a promuovere le opportunità di sviluppo, la crescita e l'inclusione sociale, al fine di rendere la qualità della vita dei cittadini il più possibile indipendente dal luogo in cui esse vivono e svolgono la propria attività.
Questa natura delle politiche di coesione territoriale ha una evidente problematicità rispetto al contesto economico e sociale del nostro Paese, caratterizzato da un forte dualismo tra le regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno. Attribuendo la delega per la Coesione Territoriale ad un Ministro ad hoc, il Governo ha dimostrato fin da subito piena consapevolezza delle difficoltà che le politiche di coesione territoriale incontrano per tale ragione in Italia.
Le risorse a disposizione delle politiche di coesione territoriale in Italia sono di natura comunitaria e nazionale. A livello comunitario, le fonti principali sono il Fondo Sociale Europeo (FSE), che finanzia progetti legati all'inclusione sociale e al sostegno dei livelli occupazionali, e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), destinato ad investimenti in ricerca e sviluppo, promozione della competitività del tessuto produttivo e perseguimento di uno sviluppo sostenibile. Le risorse messe in moto dai fondi comunitari ammontano, per la stagione di programmazione 2007-2013, a circa 60 miliardi di euro (comprensivi dei cofinanziamenti nazionali, necessari per regola comunitaria ad attivare gli interventi). Le risorse nazionali, che affiancano quelle comunitarie, sono raccolte nel Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC, ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate), che ha fornito circa 40 miliardi di euro nella presente stagione di programmazione.
I fondi nazionali vengono attivati tramite delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e sono destinati prevalentemente a interventi sulle otto regioni del Mezzogiorno. La meccanica dei fondi comunitari prevede che le risorse europee vengano destinate per l'85% alle regioni meno sviluppate, ossia a quelle caratterizzate da un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, dette Regioni Convergenza (per l'Italia sono Campania, Calabria, Sicilia e Puglia). Il restante 15% dei fondi comunitari è impegnato nelle restanti regioni italiane, dette Regioni Competitività.

2. Le modalità tramite cui le risorse comunitarie attribuite al nostro Paese vengono utilizzate meritano di essere brevemente descritte. Nel contesto della programmazione economica nazionale, i finanziamenti europei vengono impiegati all'interno di appositi Programmi Operativi, veri e propri strumenti di spesa pubblica gestiti, a seconda della localizzazione dell'intervento, da singole regioni (Programmi Operativi Regionali, POR), dalle amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali, PON) ed, infine, dal concorso di regioni e centri di competenza nazionali (Programmi Operativi Inter-regionali, POIN).

È interessante notare come l'efficienza nell'impiego delle risorse comunitarie presenti rilevanti differenze nel tempo, ossia con riferimento alla passata stagione di programmazione, e nello spazio, ossia all'interno del nostro paese.
Il nostro Paese presenta infatti, in primo luogo, un ritardo su sé stesso, con riferimento alla passata stagione di programmazione comunitaria, quella relativa agli anni 2000-2006: nel dicembre del 2010, ossia alla soglia del quinto anno dell'attuale stagione di programmazione (2007-2013), l'Italia aveva realizzato solamente il 7,4% dei pagamenti programmati, certificando dunque 9 punti percentuali in meno della spesa certificata alla soglia del quinto anno della stagione di programmazione 2000-2006.
In secondo luogo, secondo i dati aggiornati al 30 settembre 2012, i Programmi Nazionali hanno certificato livelli di spesa che variano fra il 12% ed il 45% circa di quella programmata, dimostrando la migliore capacità di gestione dei fondi comunitari nei casi dei PON Istruzione e Ricerca (rispettivamente 45,5% e 36,2% di spesa certificata sul budget) e la meno dinamica nel caso del PON Trasporti (circa il 12,4%). Al contrario, i Programmi Regionali dimostrano un maggiore ritardo nell'impiego delle risorse europee: alla medesima data le regioni più sviluppate hanno certificato, in media, il 35,5% della spesa programmata, mentre le regioni meno sviluppate, ossia proprio quelle che possono trarre maggiore vantaggio dal sostegno comunitario, sono ferme in media al 22,6% della spesa, con Campania (13,2%) e Sicilia (14,9%) che segnano le punte più arretrate. Nei Programmi Regionali, laddove è assente una forma cogente di coordinamento ed indirizzo nazionale nella programmazione e nell'impiego dei fondi comunitari, si producono dunque i principali ritardi del nostro Paese nella capacità di usufruire delle risorse messe a disposizione dall'Europa per l'attuazione delle politiche di coesione territoriale. Proprio nei Programmi Regionali sono spesso concentrati interventi a favore delle imprese, e dunque quei ritardi vanno a colpire gli strumenti più direttamente destinati al sostegno del tessuto produttivo nelle Regioni Convergenza, proprio mentre si esaspera la stretta creditizia che rende arduo per le imprese del Mezzogiorno resistere al calo della domanda interna.
Per comprendere la gravità di questa lentezza nella spesa dei fondi comunitari si deve considerare che il meccanismo di funzionamento dei fondi europei prevede il disimpegno automatico di quelle risorse programmate che, al termine del secondo anno successivo a quello del loro impegno finanziario, non siano state effettivamente spese. Gli effetti di questa regola (detta "n+2", poiché le risorse vengono sottratte al Paese che non è in grado di spenderle dopo due anni dalla loro programmazione) sull'ammontare di risorse comunitarie a disposizione del nostro Paese possono essere gravi, comportando il venir meno di una massa di fondi europei attualmente spendibili. Se si considera che la spesa pubblica appare oggi come la principale componente della domanda interna capace di stimolare i livelli di attività, si può comprendere appieno l'impatto negativo che un eventuale disimpegno di fondi comunitari avrebbe sulla dinamica economica del nostro Paese.

Il fenomeno, peraltro, potrebbe essere più ampio del previsto, poiché alcune regioni hanno concentrato risorse non utilizzate su fondi quali Jeremie (strumento di ingegneria finanziaria per migliorare l'accesso al credito per le PMI) e Jessica (sviluppo urbano sostenibile e rigenerazione urbana), strumenti finanziari che hanno a loro volta procedure specifiche di spesa: in questa maniera, molte risorse sono state semplicemente accantonate e certificate come spese rispetto all'Unione Europea, ma nel caso in cui le risorse stesse non pervengano poi effettivamente a un beneficiario finale prima della conclusione del periodo di programmazione, le corrispettive disponibilità tornerebbero ad essere considerate sprecate, e dunque sarebbe automaticamente disimpegnate dalla Commissione Europea.

3. Un ulteriore aspetto critico relativo all'impiego delle risorse comunitarie concerne il loro ruolo all'interno della politica economica nazionale. Dato l'attuale impianto istituzionale dell'Unione Europea, i finanziamenti comunitari non potrebbero che considerarsi, dato il loro peso, come risorse aggiuntive mirate a rafforzare le ordinarie politiche nazionali: fissando il "principio di addizionalità", la Commissione Europea ha dunque stabilito che le risorse comunitarie non possono sostituirsi a quelle nazionali. Al contrario, fors'anche a causa dei limiti imposti in Europa all'intervento pubblico in economia e dell'assenza, in Italia, di una chiara programmazione economica di ampio respiro, le politiche finanziate dalle risorse comunitarie finiscono per rappresentare in alcuni casi gli unici interventi in una serie di ambiti fondamentali per la vita dei cittadini. Questa interpretazione lasca del principio di addizionalità fa apparire spesso i progetti comunitari come inadeguati agli obiettivi che si prefiggono, semplicemente perché è carente la politica ordinaria su cui dovrebbe innestarsi quella finanziata dalle risorse europee.

4. La rilevanza delle risorse comunitarie può dunque essere pienamente colta se si considera che esse sono concentrate, come detto, nelle regioni meno sviluppate. In Italia, le politiche di coesione territoriale sono disegnate intorno all'assoluta centralità del Mezzogiorno per il rilancio dell'economia nazionale. Sin dall'atto del suo insediamento, il Governo ha posto tra le priorità della sua agenda il recupero di una forte azione volta a superare i divari di sviluppo tra le diverse aree del Paese, concentrando la sua attenzione sul Mezzogiorno.
La divaricazione territoriale che ancora penalizza una parte così significativa del territorio nazionale deriva da cause storiche ed economiche sulle quali esiste una sterminata letteratura.
Negli anni più recenti il divario non si è ridotto in misura significativa, seppure la reattività del pur inadeguato tessuto industriale meridionale alle sfide della globalizzazione è stata anche se di poco superiore a quella delle aree del Settentrione: in termini incrementali, tra la metà degli anni '90 e la metà del primo decennio di questo secolo (ovvero, fino alla vigilia della grande crisi che ancora ci affligge) le prime sono infatti cresciute più delle seconde, seppure in una misura troppo modesta

per colmare il gap accumulato nel secolo e mezzo di storia unitaria: tra il 1996 e il 2002, la crescita del PIL del Mezzogiorno sono stati sistematicamente più alti tanto di quelli medi nazionali che di quelli delle regioni del Nord.
Al di là di questi dati congiunturali, non vi è però dubbio che la ricchezza prodotta anche nel periodo più recente nel Centro-Nord resta superiore a quella del Sud; l'impatto della crisi innescata inizialmente dallo scoppio della bolla dei mutui subprime sta anzi penalizzando il Sud più del Nord.
Ciò è dovuto in misura significativa alla ben superiore capacità di esportazione del Centro-Nord: le esportazioni rappresentano, infatti, l'unica componente dinamica della domanda nell'attuale congiuntura economica, e costituiscono di conseguenza il solo volano della nostra produzione nazionale; tuttavia, esse provengono per oltre l'85% dal Centro Nord, a dimostrazione del fatto che il nostro paese non sta sfruttando, nel contesto della competizione internazionale, l'enorme potenziale di crescita implicito nel Sud del paese, e dunque il carico di idee ed energie innovative di quel 35% della popolazione italiana che rimane, ad oggi, inespresso.
Le politiche di coesione territoriale del Governo negli ultimi mesi, sin dalla Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato, consegnata dal Ministro responsabile il 6 dicembre 2011, sono state impostate tenendo conto di questi dati e adottando una ben precisa lettura di politica economica in termini di politiche di sviluppo.
Seguendo una felice intuizione di letteratura ispirata alla necessità di superare la straordinarietà degli interventi, sino al punto di prefigurare la necessità di "abolire il Mezzogiorno" nel disegno delle politiche, l'azione si è concentrata sul recupero di efficienza e produttività nell'utilizzo dei fondi pubblici aggiuntivi forniti dalla politica di coesione comunitaria (i Fondi Strutturali) e nazionale (il Fondo Sviluppo e Coesione, ex Fondo Aree Sottoutilizzate).
Nell'individuare le priorità sulle quale concentrare le risorse delle politiche di coesione, si è partiti dalla consapevolezza che le misure di detassazione o incentivazione dirette alle imprese possono produrre risultati soltanto a condizione che alcune diseconomie di contesto particolarmente rilevanti e penalizzanti al Sud non finiscano per depotenziare (e, in ipotesi, perfino annullare) il beneficio che recano.
Si è quindi cercato di individuare quei fattori di natura sistemica che possono essere collocati alle origini della peggiore performance del Mezzogiorno in tema di produzione industriale, e in particolare di esportazioni, e su cui il Governo potesse agire in tempi relativamente più rapidi.
Si pensi, ad esempio, che la velocità media di percorrenza sui treni non regionali sulle grandi linee Napoli-Bari, Napoli-Reggio Calabria, Messina-Catania, Messina-Palermo e Cagliari-Sassari è rispettivamente di 89 Km/h, 119 Km/h, 73Km/h, 99 Km/h e 88 Km/h, contro un valore medio di 136 Km/h sull'insieme delle Napoli-Genova, Napoli-Milano-Torino, Bologna- Bolzano e Bologna-Trieste. Dal punto di vista delle infrastrutture immateriali, inoltre, l'Italia mantiene un ritardo rispetto agli altri Paesi industriali, con soli 20 accessi in banda larga ogni 100 abitanti (ventiduesima

posizione tra i Paesi Ocse) contro una media Ocse del 22,8%, indebolendo anche per questa via quel sistema di reti e relazioni che rappresenta il preludio alla capacità del tessuto produttivo di competere sui mercati internazionali; in questo ambito, il problema specifico del Meridione è costituito da una carenza di domanda di connettività (36,9% di famiglie con accesso ad Internet in banda larga contro una media nazionale del 43,4%), cui consegue una scarso incentivo per le imprese private ad investire nel settore dell'ICT, generando una situazione di stallo che può essere superata solo tramite l'intervento diretto dello Stato. Altro elemento estremamente penalizzate per l'attività imprenditoriale nel Mezzogiorno è quello dei tempi medi della giustizia civile: mentre nel Nord le cause di più diretto interesse del business hanno una durata variabile tra un minimo di 594 e un massimo di 743 giorni, nel Mezzogiorno la forcella si allarga ad un minimo di 1109 giorni e ad un massimo di 1695 giorni.

4. La chiave logica adottata per definire l'azione di rilancio e coordinamento degli investimenti nel Sud è stata, come detto, radicalmente modificata rispetto al passato.
Laddove, per decenni, il Sud è stato considerato solo un peso per il Paese, una realtà quasi anomala da affrontare con interventi "straordinari", l'ottica assunta dal Governo – ribadita dal Presidente Monti all'apertura della Fiera del Levante a Bari, nel Settembre 2012 – è oggi quella di considerare il Sud una occasione imprescindibile di sviluppo per l'Italia e per l'Europa, della quale sfruttare le enormi e in gran parte inespresse potenzialità attraverso finanziamenti "aggiuntivi", che supportino un congruo esercizio delle funzioni ordinarie dello Stato, da svolgere in una e con una intensità commisurate ai problemi di cui quelle aree del Paese soffrono.
Non più, quindi, la scelta di impieghi eccezionali, che troppe volte hanno originato cattedrali nel deserto, ma una ragionata individuazione di priorità realmente incidenti sulla concreta quotidianità dei cittadini, sulle quali concentrare l'utilizzo dei Fondi strutturali europei, ma anche delle risorse nazionali finalizzate dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.
Nel perseguire questo obiettivo, il Governo ha dovuto trasformare in un'occasione quello che era, all'entrata nelle funzioni, un pesante ritardo: quello nell'utilizzo dei Fondi strutturali, rispetto ai quali l'Italia non soltanto si trovava nel gruppo di coda tra i Paesi dell'Unione, quanto a percentuali di spesa (ciò che era già di per sé evidentemente grave), ma soprattutto era in peggioramento rispetto alla sua stessa performance nel precedente settennato di programmazione: a fine 2010, i pagamenti del bilancio comunitario in Italia erano al 7,4%, mentre allo stesso stadio del periodo di programmazione precedente erano già al 16,6%.
Lo sforzo che le strutture responsabili della politica di coesione hanno messo in campo per recuperare rispetto al ritardo è stato quello di riconcentrare l'utilizzo delle risorse, ma anche quello di riqualificare la spesa, adottando più stringenti modalità

di programmazione che legano risultati attesi, azioni per perseguirli, indicatori di risultato declinati in termini di aspetti di qualità della vita dei cittadini.
L'approccio adottato in questi mesi, in base ad un preciso indirizzo di politica economica dello sviluppo, volto a definire politiche ed interventi rivolti ai luoghi (c.d. approccio place based), cerca di porre rimedio agli errori di impostazione del passato. Esso postula un più stretto coordinamento all'interno della compagine di Governo, attraverso il quale la responsabilità di regìa delle politiche di coesione lasci il dovuto spazio all'azione di orientamento e supporto da parte delle Amministrazioni centrali di settore nei confronti dei territori beneficiari degli interventi; ma anche un leale e proficuo rapporto di sinergia tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni territoriali, non privo di elementi di dialettica, se necessario anche aspra, attraverso la quale raggiungere soluzioni più avanzate e non compromessi al ribasso.
Un simile approccio e un simile metodo presuppongono, proprio su un piano epistemologico, l'impossibilità di definire politiche efficaci se non sfidando il patrimonio di conoscenze e la graduatoria di preferenze dei territori con il patrimonio di conoscenze e la graduatoria di preferenze di forti centri di competenza nazionale. In questo senso è auspicabile una più forte capacita degli attori sovranazionali di giocare a loro volta un ruolo in questo senso, dando, in definitiva, un forte e pregnante senso procedurale e operativo alla nozione di multilevel governance, troppo spesso ridotta a vuota categoria retorica da convegno.
Connesso a questo approccio di sussidiarietà verticale è anche un altro aspetto caratteristico delle riprogrammazioni effettuate, che attiene alla organizzazione dei diversi attori coinvolti nei singoli interventi. In linea con l'European Code of Conduct on Partnership, e in aderenza ai più diffusi approcci internazionali di sussidiarietà orizzontale, le politiche di coesione realizzate dal Governo hanno tentato di promuovere un concetto di sussidiarietà dell'intervento pubblico che non limita l'interazione tra istituzioni e terzo settore all'erogazione dei servizi, ma al contrario coinvolge le energie innovative del privato sociale più attivo e dinamico nel disegno e nell'elaborazione stessa delle politiche pubbliche.

5. L'azione di riprogrammazione di questi mesi, conseguentemente, ha privilegiato, nel merito degli interventi, la focalizzazione sul tema della qualità dei servizi più rilevanti per la vita dei cittadini e per il dinamismo del sistema produttivo. I diversi obiettivi sono stati inseriti in un organico strumento di programmazione, il Piano d'Azione Coesione, che è stato finanziato in due fasi, attraverso la riduzione o il definanziamento di parti delle programmazioni regionali e nazionali che mostravano di non raggiungere i livelli di spesa programmati o che erano imputate a obiettivi non più attuali o considerati non prioritari.
In una prima fase sono stati messi in moto circa 3,7 miliardi di euro, grazie ai quali è stato possibile finanziare, in particolar modo, importanti progetti per la diffusione e l'ammodernamento delle reti digitali a banda larga, interventi nel campo

dell'istruzione ed in quello dell'infrastruttura ferroviaria. Nella seconda fase di riprogrammazione, circa 2,3 miliardi di euro sono stati impegnati, in particolar modo, sul tema dell'inclusione sociale, ma anche su azioni per stimolare la crescita tramite l'imprenditorialità giovanile, l'autoimpiego ed il coinvolgimento dei giovani ricercatori italiani all'estero.
Esistono, ovviamente, nel mix di interventi inseriti nel Piano linee specificamente incentrate su strumenti finanziari per le imprese; essi sono però concepiti come strutturalmente legati ad una forte azione di abilitazione di contesto, nei termini concettuali appena descritti, che si considerano condizioni necessarie per una efficace politica di sviluppo.
Le somme del Piano destinate, in forme in parte innovative, a sostenere la competitività delle imprese ammontano a poco meno di un miliardo di euro, destinati a finanziare interventi in maggioranza nuovi rispetto alla programmazione 2007/2013 preesistente.
Parte delle risorse vanno ad aggiungersi al Fondo Centrale di Garanzia, per un valore di 50 milioni di euro aggiuntivi ad una preesistente dotazioni di 100 milioni, con lo scopo di rafforzare l'operatività di strumenti finanziari volti a sostenere l'accesso al credito delle piccole e medie imprese. Un importo di circa 50 milioni di euro è destinato al sostegno dell'imprenditoria giovanile (d. lgs. 185/2000). 115 milioni andranno al sostegno per start up di imprese innovative; 300 milioni di euro andranno a finanziare i nuovi Contratti di Sviluppo (risorse aggiuntive rispetto ai circa 500 milioni di euro del PON Ricerca e Competitività), che sono lo strumento erede di quelli della stagione della "programmazione negoziata" della metà degli anni '90. Circa 400 milioni di euro sono destinati a completare gli interventi a sostegno dei Distretti Tecnologici e relative reti; 80 milioni di euro sono destinati a sostegno di azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e l'innovazione digitale. Nelle prossime settimana è inoltre prevista, sempre all'interno del Piano di Azione Coesione, una terza riprogrammazione dei fondi che sarà incentrata sulla crescita economica del Mezzogiorno, e dunque sugli strumenti di sostegno al tessuto produttivo del Sud: dai Contratti di Sviluppo alle agevolazioni per lo startup, dal supporto finanziario alle PMI alla promozione dell'imprenditorialità giovanile.
Importi minori, ma significativi, sono stati, infine, impegnati a finanziare una linea di sostegno alla domanda pubblica di ricerca e innovazione attraverso bandi precommerciali (150 milioni) che si affianca all'intervento attuato nel PON Ricerca e Competitività di finanziamento di progetti smart cities e smart communities.
Si tratta, rispetto a queste ultime due voci, dei capitoli certamente più innovativi di questa strategia di sostegno finanziario alle imprese che nel Piano d'Azione viene rafforzata, ma in un quadro concettuale e di policy più complesso, articolato su interventi abilitanti indirizzati al contesto territoriale. Alcuni di questi interventi hanno un rilievo particolare sia per il loro rilievo strategico o innovativo, sia per la loro portata finanziaria.

Sulla scuola, innanzitutto, un accento specifico è stato posto sugli aspetti di accumulazione di capitale intellettuale e di innalzamento dei livelli medi di competenze e abilità dei discenti di tutti i ceti sociali. Sul punto è stato investito complessivamente più di 1 miliardo di euro, dei quali circa 285 milioni per migliorare le competenze dei ragazzi del Mezzogiorno nelle lingue straniere e nei saperi applicati (attraverso corsi all'estero e stage in azienda); circa 650 milioni di euro per migliorare le strutture scolastiche e dotarle di adeguate strumentazioni informatiche e laboratoriali; ma soprattutto, con una azione innovativa, 24 milioni di euro sono stati destinati ad azioni di lotta alla dispersione scolastica, in 116 "luoghi" del Mezzogiorno caratterizzati da alti tassi di abbandono, alta criminalità e povertà, esistenza di solide competenze nel sistema scolastico e presenza di un privato sociale impegnato, cui si aggiungeranno altre risorse con le quali il PON Sicurezza, gestito dal Ministero dell'Interno, continuerà a seguire i giovani in orario extrascolastico, fornendo loro occasioni di socializzazione virtuosa (strutture sportive, culturali e artistiche) e di educazione alla legalità. Si è con ciò posto fine alla disomogeneità ed alla frammentarietà della vecchia logica per progetti puntuali privi di una cornice operativa comune che ha a lungo afflitto l'uso dei Fondi europei in ambito scolastico.
Altro investimento qualificante è quello sulla infrastruttura digitale (ossia sulla diffusione ed ammodernamento delle reti a banda larga e ultralarga), per un importo complessivo di più di 320 milioni di euro. Il Piano d'Azione Coesione intende innescare in questo campo un circuito virtuoso di investimenti sui servizi digitali e sull'innovazione tecnologica in generale. Le risorse sono state concentrate sulla realizzazione, nelle regioni del Meridione, di Data Center pubblici, veri e propri pilastri fondamentali all'informatizzazione, che consentiranno la definitiva digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e le fruizione on line di tutti i suoi servizi, lo sviluppo della pratica del cloud computing anche per le imprese nonché l'attrazione di nuovi investimenti dell'industria ICT nel Sud. Con il completamento del Piano Nazionale Banda Larga al Sud, il Piano di Azione attua le misure necessarie al superamento del digital divide di primo livello, procedendo all'infrastrutturazione di quei territori regionali ancora non coperti da banda larga mediante la realizzazione di nuove reti in fibra ottica. Al tempo stesso, vengono poste le basi per il passaggio alle tecnologie a banda ultra larga.
Quantitativamente molto rilevante è poi l'intervento di modernizzazione della rete ferroviaria, per implementare la quale sono stati mobilitati più di 11 miliardi di euro, circa 6 dei quali di risorse europee e il restante di risorse nazionali, statali e regionali,attorno a poche specifiche priorità, come la trasversale Napol-Bari, che collegherà due poli industriali che da soli rappresentano il 55% della produzione meccanica del Mezzogiorno. Innovativo è anche lo strumento utilizzato, il nuovo Contratto Istituzionale di Sviluppo, che prevede tempi certi di attuazione e pesanti sanzioni per eventuali ritardi. La strategia di sviluppo della dotazione infrastrutturale ferroviaria delle Regioni Meridionali si inquadra, coerentemente con la pianificazione nazionale e regionale, in un contesto Comunitario di sistema di rete.

Si pensi alla rilevanza, per la capacità delle nostre imprese di raggiungere i mercati esteri, del programma di collegamento dell'Europa settentrionale al bacino del Mediterraneo, da Berlino-Innsbruck attraverso i poli principali della Penisola (Milano,Bologna, Firenze, Roma e Napoli), fino ai principali terminali siciliani di Messina, Catania e Palermo. I poli industriali e commerciali del Meridione finirebbero così per trovarsi nel cuore di una rete di circolazione delle merci che si estende lungo l'asse Ovest-Est, da Lisbona a Kiev, per poi confluire verso i porti del mare del nord attraverso l'asse Genova-Rotterdam. Inoltre, il potenziamento dell'itinerario Napoli-Bari-Brindisi Lecce/Taranto, insieme a quello della linea Adriatica, costituisce l'asse portante dei traffici del Sud verso i Balcani, attraverso il corridoio Transeuropeo VIII. Con un intervento che, al netto degli interventi di potenziamento tecnologico, interessa 290 km di rete ferroviari, il Piano di Azione punta a conseguire significativi miglioramenti del servizio reso con esplicito riferimento ai tempi di percorrenza, alla capacità ed alla regolarità di esercizio.

142 milioni di euro sono stati poi dedicati ad uno strumento di credito all'occupazione per lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati, con un riscontro degli operatori molto elevato: nelle prime tre regioni nelle quali il bando si è già chiuso le richieste di accesso da parte degli imprenditori hanno largamente superato la massa finanziaria spendibile (in Basilicata il rapporto è addirittura di 8 euro richiesti per ogni euro stanziato).

Una progettualità specifica è stata predisposta per la cura dei bambini e degli anziani, a supporto della vivibilità delle condizioni di lavoro della cosiddetta "generazione sandwich", ma soprattutto per innalzare al qualità della vita di queste che sono le fasce più deboli della popolazione, per un valore di circa 750 milioni di euro, con 400 milioni di euro destinati alla cura dell'infanzia, per creare 18.000 nuovi posti nido entro il 2015, e 330 milioni alla cura degli anziani non autosufficienti, per incrementare il numero di anziani presi in carico dall'Assistenza Domiciliare Integrata.

Un piccolo ma strategicamente decisivo intervento è stato poi finanziato, per un valore di 7,2 milioni di euro, per la diffusione del Processo civile telematico nei principali Uffici giudiziari del Mezzogiorno, allo scopo di ottenere una sostanziale riduzione dei tempi della giustizia civile dianzi citati.

Altrettanto limitato per importo, ma innovativo e strategico per concezione, è il progetto "Messengers", del valore di 5,3 milioni di euro, attraverso il quale si punta a contaminare metodi e saperi delle Università del Mezzogiorno con le esperienze che tanti ricercatori italiani maturano nelle Università estere, confrontandosi con approcci nuovi e diversi.

La rassegna che precede, pur non esaustiva delle azioni finanziate con il Piano d'Azione Coesione, dà un'idea della discontinuità di approccio adottata.

L'attenzione è stata posta, in un'ottica di sistema, su investimenti capaci di creare migliori condizioni generali per lo sviluppo di imprese solide e per innalzare il livello di qualità dei servizi ordinari che incidono maggiormente sulla qualità della vita

degli individui, nella consapevolezza che la competitività del tessuto produttivo nazionale dipende in maniera decisiva dalle reti di servizi, materiali e immateriali, attraverso cui le imprese sono chiamate ad articolare le loro potenzialità, fino a raggiungere i mercati esteri, generando per questa via sviluppo all'interno del nostro paese.

6. Nell'attuale contesto di rigore finanziario, il Piano di Azione Coesione è stato reso possibile da un'attenta operazione di riesame e riallocazione della spesa pubblica, una vera e propria operazione di spending review che ha sfruttato lo strumento della finanza comunitaria per conferire flessibilità alla politica di bilancio del nostro paese. Solo in questa maniera è stato possibile liberare quelle risorse che appaiono oggi vitali per il sostegno della nostra economia, in particolare di quella meridionale, nell'attuale congiuntura negativa.
Queste risorse sono state riallocate su una serie di interventi la cui valutazione sarà facilitata dalla chiara definizione dei risultati attesi dalla presente riprogrammazione. La scelta di elaborare specifici indicatori dei risultati attesi deve essere intesa come un elemento organico all'intera operazione, dal momento che quegli indicatori hanno esattamente la funzione di far emergere con immediatezza la capacità o meno del progetto di conseguire gli obiettivi prefissati: si tratta di una prima sperimentazione del paradigma della "programmazione rivolta ai risultati" che sarà adottato dal bilancio europeo 2014-2020.
Da questo punto di vista, la scelta programmatoria è stata quella di una chiara assunzione di responsabilità sugli interventi finanziati in termini di risultati attesi, in quanto declinati attraverso indicatori non di output amministrativo, ma di outcome sociale; in altre parole, i risultati attesi non consistono in prodotti amministrativi ma in effetti nella vita dei cittadini (esemplificando, non chilometri di strade ferrate ma riduzione dei tempi di percorrenza; non ore di lingue straniere erogate ai ragazzi delle scuole ma loro apprendimenti rilevati attraverso test di verifica strutturati).
Il monitoraggio degli interventi finanziati dal Piano di Azione Coesione sarà reso possibile a qualsiasi cittadino grazie al sistema informativo Open Coesione (www.opencoesione.it), nella convinzione che una più attiva partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche, addirittura una più aspra dialettica tra soggetto pubblico e realtà locali, siano elementi necessari, costitutivi, di un'azione pubblica realmente efficace. Opencoesione è il più ampio ed approfondito sistema di rendicontazione sociale on line sull'utilizzo dei fondi della coesione che esista nei Paesi dell'Unione Europea. Più di 400.000 "progetti" o unità fisiche finanziate sono reperibili con ogni elemento di conoscenza e possibile valutazione desumibile dalle modalità di programmazione; non si tratta di una mera esposizione di parte di questi elementi, ma di una messa a disposizione "aperta" (nella logica più pura di open data communication), dei relativi data set, liberamente scaricabili, analizzabili e rielaborabili da qualsiasi cittadino in una logica di controllo democratico diffuso, che si ritiene possa attivare, nel medio periodo, logiche virtuose di confronto e

competizione tra sistemi territoriali e amministrazioni di riferimento; con una auspicabile crescita progressiva del rendimento dei piani e dei programmi nazionali e regionali sotto la spinta di una consapevole voice pubblica.

2.2.2. Stato di attuazione Sportelli Unici

1. Premessa

La riforma dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), ormai completamente vigente, sta producendo effetti che sono in parte costantemente misurati e dunque possono essere utilmente considerati per ragionare sul servizio che a fronte della riforma Sportello Unico viene reso alle imprese.

Le nuove disposizioni, sono entrate in vigore con due diverse scadenze: la prima, del 30 marzo 2011, ha interessato l'avvio del procedimento "automatizzato" che riguarda i casi in cui le attività esercitate dalle imprese possono essere avviate con Segnalazione Certificata di inizio attività (SCIA); e la seconda, del 30 settembre 2011, che ha interessato il procedimento "ordinario" che prevede l'intervento discrezionale della PA nell'autorizzare la realizzazione di un impianto o lo svolgimento dell'attività d'impresa.

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

Come doverosa premessa occorre sottolineare che le informazioni citate e trattate in questo documento possono avere riscontro documentato nell'osservazione di quanto accade nell'ambito dei SUAP che si avvalgono del supporto organizzativo e informatico della Camera di Commercio competente per territorio. In questo ambito, infatti, è disponibile un'ampia gamma di dati sul funzionamento degli Sportelli, mentre, seppure espressamente previsto dalla norma, non esiste ancora un sistema di monitoraggio sull'attuazione della riforma a livello complessivo, che dovrà essere curato dai Ministeri competenti: Sviluppo Economico e Funzione Pubblica.

2. Le scelte dei Comuni

La riforma, com'è noto, ha mantenuto l'attribuzione al Comune della funzione di Sportello Unico, indicando anche le modalità con cui questa può essere esercitata (art.4 del d.P.R. 160/20110), in forma singola o associata:

- con accreditamento presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- in convenzione con la Camera di Commercio (di seguito CCIAA) competente per territorio;
- mediante delega degli aspetti organizzativi e strumentali alla CCIAA competente per territorio.

Dal punto di vista quantitativo, agli inizi del mese di settembre 2012, i Comuni accreditati presso il MiSE erano 4.893 (pari al 60% del totale); i Comuni che pur risultando accreditati operano in convenzione con la CCIAA (cioè che utilizzano gli strumenti digitali predisposti per i Comuni in delega) sono 230; mentre quelli che hanno delegato la CCIAA competente per territorio sono 2.528 (pari al 31% del totale). Nel primo insieme di comuni opera circa il 73% del totale delle imprese,

mentre la percentuale di imprese che interloquisce con un SUAP in delega alla CCIAA si aggira intorno al 19%.

I Comuni ancora "inerti" (né accreditati in proprio, né operativi tramite la CCIAA) sono 671 e si tratta in genere di Comuni piccoli presso i quali opera circa l'8% delle imprese italiane. Il D.L.70/2011 convertito con L.106/2011 ha previsto, per queste realtà, l'intervento di un Commissario ad acta che è incaricato di risolvere eventuali problemi ed optare per una delle possibilità previste per rendere disponibile la funzione. Questo, evidentemente, allo scopo di garantire alle imprese che in ogni Comune d'Italia si attivi "operativamente" lo Sportello Unico e ne siano erogati i servizi.

Anche se ben noto ai più, può essere opportuno ricordare che la principale differenza tra i Comuni che si sono accreditati e quelli che hanno delegato le funzioni di front-office alle Camera di Commercio, si riferisce alla modalità con la quale il Comune ha deciso di strutturare la disponibilità dell'adempimento digitale. I Comuni che si sono accreditati hanno dichiarato di erogare il servizio di Sportello Unico per le imprese che operano sul loro territorio, sulla base di un proprio sistema e di una propria piattaforma digitale all'uopo predisposta. I Comuni che hanno delegato le funzioni alla Camera di Commercio competente per territorio, hanno optato per l'utilizzo di una piattaforma predisposta dal Sistema Camerale per offrire i servizi alle imprese. Nell'uno e nell'altro caso, lo svolgimento (l'istruttoria) dell'istanza amministrativa è sotto il totale controllo del Comune. Dalla coesistenza di questi due modelli, deriva che il servizio alle imprese è "teoricamente" disponibile in ogni luogo del territorio (a parte i 671 piccoli comuni che sopra sono stati definiti "inerti") e viene svolto: nel caso dei Comuni accreditati, con una molteplicità (talvolta molto accentuata) di metodi e soluzioni; nel caso dei Comuni che hanno delegato la Camera di Commercio, esponendo verso le imprese un'unica piattaforma digitale opportunamente parametrizzata sulla base delle leggi di riferimento nazionali e regionali.

Nella tabella seguente è riportata la distribuzione territoriale dei dati (rilevati in data 2 settembre 2012, fonte: www.impresainungiorno.gov.it):

REGIONE	tot. Comuni	Comuni accreditati	di cui in convenzione con la CCIAA	Comuni in DELEGA alla CCIAA	% Copertura territoriale
ABRUZZO	305	207	0	67	90 %
BASILICATA	131	21	0	104	95 %
CALABRIA	409	130	0	169	73 %
CAMPANIA	551	245	11	276	95 %
EMILIA ROMAGNA	348	348	0	0	100 %
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	130	11	67	90 %
LAZIO	378	225	0	114	90 %
LIGURIA	235	47	0	174	94 %
LOMBARDIA	1.544	1.044	110	487	99 %
MARCHE	239	227	0	12	100 %
MOLISE	136	63	0	64	93 %
PIEMONTE	1.206	840	39	340	98 %
PUGLIA	258	109	18	105	83 %
SARDEGNA	377	342	0	0	91 %
SICILIA	390	142	0	129	69 %
TOSCANA	287	287	0	0	100,0%
TRENTINO ALTO-ADIGE	333	161	0	0	48 %
UMBRIA	92	91	0	0	99 %
VALLE D'AOSTA	74	74	0	0	100,0%
VENETO	581	160	41	420	100,0%
TOTALI	**8.092**	**4.893**	**230**	**2.528**	**92 %**

La tabella rende immediatamente evidente che la territorialità non è un dato irrilevante, tutt'altro: nella maggior parte dei casi le scelte dei Comuni vanno ricondotte al ruolo che la Regione di appartenenza ha inteso svolgere sul tema dello Sportello Unico, nell'ambito del precedente contesto normativo.

Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Sardegna hanno realizzato proprie infrastrutture di servizio per i SUAP e le hanno messe a disposizione dei Comuni del territorio che si sono accreditati puntando sull'utilizzo di quelle piattaforme digitali. In queste regioni, infatti, nessun Comune ha scelto la soluzione della delega alla Camera di Commercio.

Il Trentino Alto Adige conta circa la metà di Comuni accreditati: le Province Autonome di Trento e Bolzano, con propri provvedimenti, hanno spostato al 2013, i termini per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sul SUAP e si stanno attrezzando per coordinare il funzionamento degli sportelli su scala provinciale. E' dunque solo una questione di mesi per arrivare alla copertura dei Comuni anche in quei territori.

Infine, è interessante segnalare il caso della Regione Veneto, nella quale un numero considerevole di Comuni ha delegato la locale Camera di Commercio e la Regione svolge un ruolo attivo nell'implementazione del sistema di front office realizzato dal Sistema Camerale, occupandosi della gestione e dell'implementazione delle modulistiche connesse ai procedimenti amministrativi di competenza del SUAP. Di fatto, la Regione sta rivedendo, modificando e validando, la base della conoscenza amministrativa sulla quale è stato costruito l'adempimento digitale predisposto dal Sistema Camerale.

3. Il SUAP "camerale"

I Comuni che hanno delegato la Camera di Commercio sono, in generale, di dimensioni medio-piccole, salvo eccezioni: il 75% conta meno di 5.000 abitanti; il 22% ha una popolazione compresa tra 5.000 e 20.000 abitanti; il 2,5% conta tra 20.000 e 50.000 abitanti; e soltanto lo 0,5% (13 Comuni) ha oltre 50.000 abitanti residenti.

Il "SUAP camerale" è operativo presso 69 Camere di Commercio e interessa 14 regioni diverse. E' organizzato in modo da permettere ai Comuni "deleganti" di esercitare in piena autonomia la funzione amministrativa, avendo a disposizione applicazioni informatiche conformi alle normative vigenti (in particolare all'allegato tecnico al d.P.R. 160/2010 e, in generale, al CAD), delle quali non devono farsi carico dal punto di vista della manutenzione, dell'aggiornamento e della gestione tecnologica.

Il SUAP camerale non svolge la funzione di sportello fisico (che continua ad essere gestita dal Comune limitatamente ai servizi informativi) ma organizza e pubblica sul web le funzioni di "front office" per l'impresa in modo standardizzato – a livello regionale - e offre a ciascun Comune l'uso di una scrivania "virtuale" sulla quale opera il Responsabile del Procedimento, che riceve le segnalazioni certificate e le istanze e le gestisce senza alcun impatto nei processi regolamentati interni dell'Ente.

Tra le caratteristiche principali del sistema informatico alla base del SUAP camerale è importante evidenziare quanto segue:

- il sistema dispone di una modalità di compilazione della modulistica standard a livello regionale che tutti i Comuni coinvolti hanno velocemente adottato;
- il sistema opera nell'ottica del principio di "decertificazione": il Responsabile del procedimento ha libero accesso alle informazioni contenute nel Registro Imprese in merito ad un'impresa che ha inviato una pratica;
- il Comune assolve con modalità automatiche agli obblighi di alimentazione del costituendo "fascicolo informatico" dell'impresa;
- l'impresa può pagare con carta di credito gli oneri connessi ad una pratica SUAP.

Sul fronte del servizio erogato alle imprese che operano nei territori di quest'insieme di Comuni, la somma delle caratteristiche sopra elencate significa disporre di una piattaforma web che a partire da una serie ragionata di domande, assiste l'imprenditore nella compilazione della segnalazione o dell'istanza, ne verifica

la completezza formale ed infine la inoltra al SUAP, offrendo la possibilità di pagare on-line con carta di credito gli oneri dovuti al SUAP ed alle altre Autorità competenti eventualmente coinvolte.

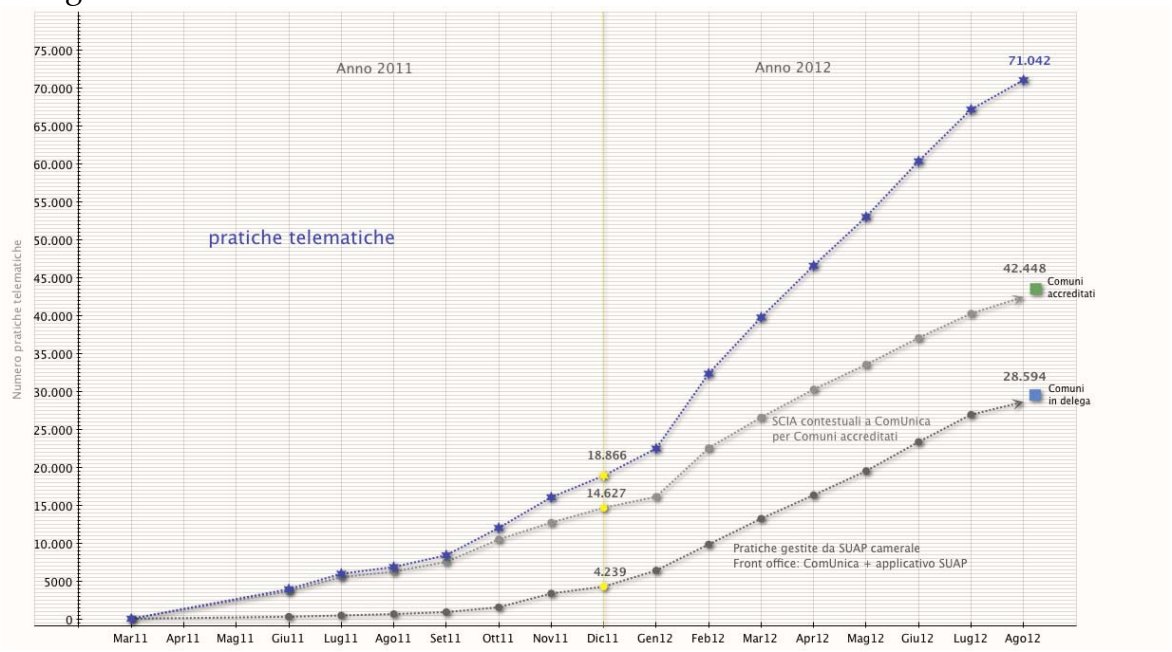
4. Standardizzazione della modulistica e pratiche telematiche

Predisporre le funzioni di front office telematico per il SUAP camerale ha significato implementare 14 "raccolte" di procedimenti e modulistiche (una per regione).

Questo ha comportato, in via preliminare, la mappatura generale degli interventi per i quali le imprese devono inviare una segnalazione all'autorità competente, o una richiesta di autorizzazione (istanza), in relazione alle attività di impresa di competenza del SUAP. Per ciascun intervento individuato sono state esaminate le fonti normative di riferimento dello Stato e della Regione (senza ulteriore personalizzazione a livello comunale), nell'ambito delle quali si è proceduto ad identificare e censire i requisiti il cui possesso deve essere attestato dalle imprese per esercitare l'attività.

Così procedendo si è di fatto elaborato uno "standard regionale", approvato dai Comuni aderenti al SUAP camerale, per la compilazione e l'invio di pratiche telematiche. Il sistema provvede alla generazione di modelli informatici dinamici, a seguito di una procedura guidata nel corso della quale l'utente dichiara le proprie esigenze di operative.

Le funzioni del front office sono utilizzate da un'utenza sempre più fidelizzata che sembra apprezzare il servizio digitale: il grafico seguente mostra l'andamento delle pratiche inviate attraverso i sistemi camerali e gestite dai SUAP dalla data di entrata in vigore delle riforma del SUAP.



Ai primi di settembre del 2012, le imprese (o i loro intermediari) hanno inviato 71.042 pratiche di competenza SUAP, così ripartite:

- 42.448 SCIA contestuali alla Comunicazione Unica per l'avvio d'impresa destinate a Comuni accreditati (nel rispetto del flusso procedurale previsto dall'art.5 del d.P.R. 160/2010);
- 28.594 pratiche digitali destinate ai Comuni in delega alla CCIAA che sono state gestite attraverso la "scrivania virtuale" prima descritta.

La serie storica ha un andamento molto interessante e vale la pena notare come nei primi otto mesi del 2012, i volumi siano quasi triplicati rispetto ai nove mesi dell'anno precedente! Per completezza, bisogna anche aggiungere che nell'ambito dell'insieme delle pratiche inviate al SUAP camerale, circa il 90% riguarda le segnalazioni certificate di inizio attività che di certo, vista l'immediatezza dell'effetto amministrativo, rappresenta il procedimento che di più si avvantaggia della tempestività dell'informatica.

Il SUAP camerale ha anche reso disponibile una soluzione per il pagamento online degli oneri connessi alle pratiche SUAP. In via sperimentale, le imprese sono in condizione di pagare on line i diritti di segreteria di 50 Comuni ed è in programma di estendere la funzione di pagamento su altrettante realtà entro la fine del 2012.

In ottemperanza del D.M. 10/11/2011 (Sviluppo Economico e Semplificazione) tuttavia, le Camere di Commercio stanno organizzando la pubblicazione online degli oneri connessi alle pratiche SUAP negli spazi di Front office dei Comuni in delega. Alla data sono un centinaio i Front office completi anche di questa informazione.

5. Il portale www.impresainungiorno.gov.it

Il d.L. 59/2010, di recepimento della Direttiva Europea per i Servizi nel mercato interno, assegna al portale www.impresainungiorno.gov.it il ruolo di Punto Singolo di Contatto (PSC) di livello nazionale, e al SUAP il ruolo di PSC di livello locale.

Il PSC è il "luogo" dove le imprese possono ottenere informazioni e compiere gli adempimenti previsti per svolgere la l'attività economica di interesse senza doversi relazionare con le singole autorità coinvolte.

Il portale è operativo dal mese di ottobre del 2010, da allora ha superato i 4.000.000 di pagine visualizzate, ha generato più di 11.000 pratiche relative alle funzioni di accreditamento dei Comuni e conta più di 4.000 operatori comunali sistematicamente attivi. Tra i servizi fondamentali va citato l'Elenco dei SUAP, che funge, appunto, da riferimento unico per le imprese per accedere ai servizi di tutti gli Sportelli, sia accreditati che in delega, presenti in Italia.

Dal mese di aprile 2012, il portale offre ai Comuni accreditati i servizi di interscambio informativo e documentale con il Registro Imprese previsti dal d.P.R. 160/2010 (i Comuni in delega hanno analoghi servizi disponibili nelle proprie scrivanie virtuali). Con la recente introduzione dell'art. 43-bis al d.P.R. 445, infatti, il SUAP deve inviare al Registro Imprese, ai fini dell'inserimento nel REA, "copia informatica" delle SCIA e delle richieste di autorizzazione ricevute dalle imprese, ai fini della formazione di un "fascicolo informatico". L'interscambio informativo fra SUAP e Registro Imprese deve essere svolto attraverso l'utilizzo di funzioni di

cooperazione applicativa, come specificato nelle regole tecniche pubblicate su www.impresainungiorno.gov.it.

Tuttavia, nella consapevolezza del fatto che la maggior parte dei Comuni non dispone ancora di sistemi di cooperazione applicativa attivi sul sistema pubblico di connettività (SPC), è stato fatto un ulteriore sforzo per realizzare un servizio web denominato SU-RI, che consente ad ogni SUAP di:

- consultare l'archivio delle SCIA pervenute attraverso il flusso contestuale alla Comunicazione Unica;
- inserire pratiche che sono arrivate al Comune attraverso i propri strumenti di front office ai fini delle comunicazioni al REA;
- ottenere la visura camerale riferita all'impresa che ha presentato una pratica in lavorazione;
- inserire gli esiti relativi a ciascuna pratica e la relativa documentazione.

Sul fronte del servizio reso alle imprese, aver provveduto alla messa in opera del sistema di interscambio tra il Registro delle imprese e i SUAP, significa aver realizzato le condizioni in virtù delle quali le imprese possano essere sgravate dell'onere di ripresentare ad una nuova amministrazione, atti ed informazioni qualificanti, già esibiti in occasione della presentazione di SCIA o di un'istanza ad un SUAP.

Il tema dell'interscambio informativo tra SUAP e Registro Imprese in cooperazione applicativa è oggetto di analisi tra il Sistema Camerale e le Regioni Emilia Romagna, Toscana, Lombardia e Sardegna.

Il portale, infine, avendo definitivamente incluso il precedente sito di servizi www.impresa.gov.it, offre alle imprese anche un accesso diretto ad un insieme di adempimenti da svolgere "online" nei confronti di alcune Amministrazioni Centrali (Ministero dello Sviluppo Economico, Sanità, Ambiente, ecc.); tale possibilità, ha già permesso ad oltre 21.000 utenti registrati di inviare poco più di 700.000 istanze telematiche verso le amministrazioni centrali attive sul sistema.

Questioni aperte

Dopo un anno di lavoro, a livello nazionale, si sono chiaramente delineati due scenari: quello costituito dai SUAP camerali, per i quali è possibile conoscere i livelli di servizio (uniformi su tutto il territorio nazionale) e di operatività (quante e quali pratiche telematiche vengono gestite per territorio, per attività economica, per tipologia di pratica, ecc.); ed, in alternativa, lo scenario dei Comuni che operano autonomamente (accreditati), per i quali esiste ancora un'elevata eterogeneità del livello di servizio offerto perlopiù imputabile alle diverse soluzioni organizzative e strumentali che di volta in volta sono state adottate.

Non sono state ancora messe in campo efficaci azioni di monitoraggio, la cui realizzazione avrebbe un duplice obiettivo: da un lato evidenziare le situazioni virtuose dei tanti Comuni che già operano con uno Sportello conforme ai requisiti della norma; e dall'altro, raccogliere le ragioni di ritardo delle altre Amministrazioni

(non solo Comuni, ma anche ASL, Sovrintendenze, ecc.) per poi individuare e proporre interventi risolutivi, su scala regionale o nazionale.

Venendo al tema che più ci preme ovvero, "come rafforzare il ruolo del Suap comunale", riteniamo che l'azione del legislatore dovrebbe concentrarsi sui seguenti aspetti:

- rivedere, semplificare ed armonizzare al DPR 160/2010 e smi le molte normative settoriali che ancora non lo sono, proseguendo la linea già intrapresa su alcuni aspetti (normativa antincendio, TU edilizia, normativa sulla Via etc.…); al riguardo si segnalano in particolare alcune normative: il TU sul paesaggio con particolare riferimento alle procedure per il nulla-osta paesaggistico; il Codice della Navigazione; le norme in materia doganale;
- rendere sempre più esplicita l'obbligatorietà del Suap per tutti i procedimenti relativi agli impianti produttivi ad eccezione delle esclusioni previste dal DPR 160 stesso, intervenendo anche presso gli altri Ministeri rispettivamente competenti perché facciano circolari specifiche dirette a convincere gli Enti "refrattari" a collaborare con il Suap;
- intervenire presso i Ministeri competenti affinché provvedano a dare risorse ai rispettivi Enti territoriali perché adeguino la rispettiva strumentazione informatica per poter gestire gli endo-procedimenti di competenza in modalità telematica.
- sollecitare l'emanazione del regolamento per l'individuazione delle modalità di calcolo del bollo virtuale, al fine di consentire di superare le modalità provvisorie previste dal Decreto ed ora utilizzate e permettere l'utilizzo dei sistema di pagamenti on-line.
- Promuovere in tutti gli Enti terzi la cooperazione applicativa nei confronti dei Suap al fine di superare in via definitiva il problema degli allegati voluminosi con il superamento della modalità di trasmissione Suap-Enti terzi via PEC.

Dal punto di vista delle soluzioni operative adottate dai SUAP, la difformità esiste ancora, infatti, nonostante siano stati fissati per legge i requisiti essenziali, i Comuni che hanno organizzato in modo singolo o associato le funzioni di front office digitale hanno optato per soluzioni tecnologiche molto diverse. Sta di fatto che sul territorio nazionale è possibile imbattersi su molte migliaia, + 1, di differenti sportelli digitali e su un numero altrettanto elevato di modulistiche da utilizzare a fronte dello stesso adempimento!

Il "+1" sta a indicare il front office unico per i Comuni che si avvalgono del supporto camerale, che ha realizzato ed utilizza modulistiche che si compongono dinamicamente sulla base di una "base della conoscenza amministrativa" unificata a livello regionale.

Oltre alle differenze strumentali tra i SUAP, sono da rilevare quelle comportamentali, soprattutto in relazione al rispetto dell'obbligo informatico. Le circolari ministeriali pubblicate alla vigilia dell'entrata in vigore della riforma del SUAP (che in parte derogavano dall'obbligo del procedimento digitale) hanno

senz'altro frenato il processo d'informatizzazione e dematerializzazione e sono state in parte causa di interpretazioni "particolari" e non univoche degli interventi ministeriali.

La difformità riguarda, in modo ancor più critico, i comportamenti delle molteplici Autorità (Enti e Amministrazioni) chiamate ad intervenire, per competenza, nelle attività di controllo o nei processi di autorizzazione delle istanze presentate al SUAP. Il D.P.R. 160, infatti, inquadra questi soggetti come gli anelli di una catena "informatica", senza tuttavia imporre loro il possesso dei medesimi requisiti essenziali richiesti ai Comuni. Ne consegue un'operatività a macchia di leopardo: in alcune realtà è possibile condividere modalità di comunicazione digitale con questi Enti; in altre, no.

Infine, a più di un anno dalla pubblicazione dei regolamenti D.P.R. 159/2010 e 160/2010, non si registra l'attività di alcuna Agenzia per le Imprese. Un soggetto nuovo per il nostro ordinamento che nell'architettura della riforma dei SUAP dovrebbe svolgere un ruolo importante per la semplificazione del rapporto impresa-PA.

6. I Suap comunali. Due esperienze a confronto: Firenze e Sangro Aventino

6.1. SUAP Firenze

Nella prima parte del lavoro si fa riferimento al rapporto con l'utenza. Sono stati analizzati i dati relativi agli accessi agli sportelli, per valutare l'incidenza del DPR 160/10nell'anno 2011, con particolare riferimento all'utilizzo della Posta elettronica certificata. (tabelle 1 e 2)

Nella seconda parte del lavoro si fa riferimento ai dati rilevati dal sistema gestionale della pratiche -SiGePro- raggruppati in tre categorie, avvio, subingressi e cessazioni, aggiornati al 31 agosto 2012. I dati sono differenziati per singoli uffici di merito.

Parte prima - Andamento complessivo - Rapporti con il pubblico

I contatti diretti con gli utenti dei servizi della Direzione Sviluppo Economico sono misurabili dal secondo semestre 2009. Solo dalla conclusione del 2011 questa tracciabilità è estesa anche alle attività del "Commercio su area pubblica" e "Attività estetiche", "Vetture pubbliche ed ascensori"che in precedenza ricevevano in luoghi diversi dalla sala destinata agli sportelli dedicati.

Tabella 1

ACCESSI 2009		ACCESSI 2010		ACCESSI 2011	
GENNAIO	0	GENNAIO	2310	GENNAIO	1952
FEBBRAIO	0	FEBBRAIO	2620	FEBBRAIO	2227
MARZO	0	MARZO	3342	MARZO	3599
APRILE	0	APRILE	3306	APRILE	2.704
MAGGIO	0	MAGGIO	2877	MAGGIO	2.983
GIUGNO	0	GIUGNO	2693	GIUGNO	1936
LUGLIO	2814	LUGLIO	2530	LUGLIO	989
AGOSTO	1428	AGOSTO	1416	AGOSTO	629
SETTEMBRE	2711	SETTEMBRE	2679	SETTEMBRE	1154
OTTOBRE	2527	OTTOBRE	2696	OTTOBRE	1309
NOVEMBRE	3.285	NOVEMBRE	2878	NOVEMBRE	1151
DICEMBRE	2108	DICEMBRE	2236	DICEMBRE	735
TOTALE	14873	TOTALE	31583	TOTALE	21368

L'avvento della PEC

Dal 1° giugno 2011 (e i dati sono evidenziati in rosso) è divenuta obbligatoria la Posta Elettronica Certificata come strumento di trasmissione delle istanze da parte degli utenti. Al 31 dicembre 2011 l'andamento di ricezione delle istanze in formato elettronico è il seguente.

Tabella 2

MESE	PEC Lavorate
GIUGNO	784
LUGLIO	1212
AGOSTO	1233
SETTEMBRE	1485
OTTOBRE	1359
NOVEMBRE	1447
DICEMBRE	1295
TOTALE	**8815**

Il ricorso allo strumento della posta elettronica certificata da parte degli utenti, ha ridotto il numero complessivo di utenti del secondo semestre 2011, poiché la quasi totalità delle consegne avviene senza che nessuno si presenti agli sportelli fisicamente. Se, infatti, si somma al totale del 2° semestre 2011, il numero di PEC lavorate dagli uffici, si ottiene il valore medio a semestre di circa 14.000 utenze.

Parte seconda

P.O. Commercio in sede fissa

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	788	47,80%	436	42,90%
Subingressi	428	25,90%	262	25,70%
Cessazioni	434	26,30%	320	31,40%
Totali	1650		1018	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	2938	1440

P.O. Attività di somministrazione

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	94	24,20%	114	35,00%
Subingressi	268	69,10%	185	56,70%
Cessazioni	26	6,70%	27	8,30%
Totali	388		326	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	1435	986

P.O: Strutture turistiche e Attività estetiche

Attività estetiche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	63	42,30%	38	38,40%
Subingressi	51	34,20%	32	32,30%
Cessazioni	35	23,50%	29	29,30%
Totali	149		99	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	297	181

Strutture turistiche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	48	32,00%	62	45,30%
Subingressi	75	50,00%	60	43,80%
Cessazioni	27	18,00%	15	10,90%
Totali	150		137	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	462	278

P.O. Industria e artigianato

Report di dettaglio industria e artigianato

2011	Industria alimentare	Industria non alimentare	Artigianato alimentare	Artigianato non alimentare	Servizi	**TOT**
Avvio	6	89	7	146	81	329
Subingressi	1	3	11	8	0	23
Cessazioni	0	0	2	1	0	3
						355

2012	Industria alimentare	Industria non alimentare	Artigianato alimentare	Artigianato non alimentare	Servizi	**TOT**
Avvio	32	14	10	34	1	91
Subingressi	1	4	1	2	0	8
Cessazioni	0	0	1	0	0	1
						100

Carburanti

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	0	0,00%	0	0,00%
Subingressi	18	100,00%	5	71,40%
Cessazioni	0	0,00%	2	28,60%
Totali	18		7	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	193	183

P.O. Suolo pubblico e servizio taxi

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Autorizzazioni	1540	95,90%	856	92,20%
Subingressi	48	3,00%	52	5,60%
Cessazioni	18	1,10%	20	2,20%
Totali	1606		928	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	2301	1199

Pubblico spettacolo

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	4	28,60%	25	89,30%
Subingressi	8	57,10%	3	10,70%
Cessazioni	2	14,30%	0	0,00%
Totali	14		28	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	366	168

Vetture pubbliche

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	13	92,90%	7	36,80%
Subingressi	1	7,10%	12	63,20%
Cessazioni	0	0,00%	0	0,00%
Totali	14		19	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	777	533

Edicole

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio	0	0,00%	0	0,00%
Subingressi	18	100,00%	9	100,00%
Cessazioni	0	0,00%	0	0,00%
Totali	18		9	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	28	20

P.O. Commercio su aree pubbliche e mercati

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Avvio (autorizzazioni/concessioni)	251	33,70%	144	20,80%
Subingressi	357	48,00%	386	55,80%
Cessazioni	136	18,30%	162	23,40%
Totali	744		692	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	1663	1122

P.O. Pubblicità e insegne

Tipologia di provvedimenti	2011		2012	
Autorizzazioni	2127	75,10%	1521	77,10%
Subingressi	448	15,80%	303	15,40%
Cessazioni	258	9,10%	147	7,50%
Totali	2833		1971	

	2011	2012
Pratiche totali istruite dall'ufficio	3086	2059

6.2. Il caso SUAP associato Sangro-Aventino

Il comprensorio di riferimento interessa **54** Comuni e **4** Comunità Montane ricadenti nelle Province di Chieti e L'Aquila. La popolazione è pari a 135.000 abitanti.

Lo **Sportello Unico per le Attività Produttive è gestito in forma associata** e costituisce lo strumento sinergico mediante il quale gli enti convenzionati assicurano l'unicità di conduzione e l'accelerazione di tutte le procedure inerenti gli impianti produttivi, l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, nonché il necessario impulso per lo sviluppo economico dell'intero territorio.

L'esercizio in forma associata di funzioni amministrative rappresenta una valida soluzione, soprattutto per gli enti di minore dimensione, in quanto assicura una migliore qualità del servizio, una gestione uniforme sull'intero territorio interessato ed un contenimento dei costi relativi.

L'organizzazione del servizio associato tende in ogni caso a garantire economicità, efficienza, efficacia e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa, secondo principi di professionalità e responsabilità.

L'organizzazione è improntata ai seguenti principi:

1. massima attenzione alle esigenze dell'utenza;
2. rispetto dei termini;
3. risoluzione di contrasti e difficoltà interpretative;
4. perseguimento costante della semplificazione con riduzione degli adempimenti;
5. standardizzazione della modulistica e delle procedure;
6. costante innovazione tecnologica, tesa alla semplificazione dei procedimenti e dei collegamenti con l'utenza, anche mediante l'introduzione della firma elettronica, ed al miglioramento dell'attività di programmazione.

La gestione associata assicura l'esercizio delle funzioni di carattere:

1. amministrativo, per la gestione del procedimento unico;
2. informativo, per l'assistenza e l'orientamento alle imprese ed all'utenza in genere.

Per l'aspetto informativo è stato realizzato un **Catalogo delle aree produttive** che offre già informazioni su:

- pianificazione urbanistica comunale aree produttive;
- opifici produttivi realizzati o in corso di realizzazione.

Organizzazione delle risorse umane

Attualmente il SUAP coinvolge le seguenti figure professionali:

1. Responsabile Unico del Procedimento
2. Collaboratori Tecnici
3. Collaboratore Amministrativo
4. Collaboratore supporto organizzativo

5. Responsabile Qualità

Dotazione ITC

Da tempo è stato avviato, come previsto dal D. Lgs. 112/98, un archivio informatico in grado di cooperare con gli archivi di tutti i soggetti coinvolti nell'iter delle pratiche. Allo stesso archivio è garantito l'accesso alle imprese, anche per via telematica, attraverso la consegna di una password di accesso che consente la visualizzazione dell'avanzamento dell'iter procedurale.

Inoltre, lo Sportello Unico Sangro Aventino dispone di adeguate dotazioni tecnologiche che consentono una rapida gestione delle procedure ed un agevole e costante collegamento con l'utenza, tramite un sito internet in grado di garantire le seguenti funzioni:

1. il collegamento in rete con l'archivio informatizzato;
2. l'indicazione della tipologia e della data di avvio del procedimento, dei dati identificativi del richiedente;
3. lo stato d'avanzamento della pratica con la possibilità di monitorare istante per istante l'iter procedurale;
4. la produzione automatica di avvisi e comunicazioni ai richiedenti alle scadenze previste;
5. la realizzazione di un archivio informatico di tutte le domande presentate in materia di insediamenti produttivi;
6. la creazione di una banca dati dei diversi procedimenti.

Inoltre si è provveduto ad inserire, nelle normali procedure del SUAP, il protocollo Informatico, il quale insieme alla firma digitale e alla posta certificata (già in possesso dell'Associazione), permette la gestione telematica del procedimento, ricevere e trasmettere, tramite Posta Elettronica Certificata, file firmati digitalmente sia lato ditta/progettista che Enti Terzi. Questo significa che le ditte/i progettisti possono inviare, tramite PEC, la domanda con allegati gli elaborati grafici, firmati digitalmente, che verrà acquisita dal SUAP con Protocollo Informatico

A loro volta le ditte/i progettisti ricevono on-line tutte le comunicazioni e gli atti emanati, anch'essi firmati digitalmente.

L'Ente terzo (Amministrazioni Pubbliche, gestori di pubblici servizi, agenzie pubbliche, etc…) e il SUAP devono dialogare, ugualmente ed esclusivamente in modalità telematica (con documenti firmati digitalmente e inviati tramite PEC), in modo da garantire, a sistema, gli obiettivi di semplificazione, riduzione dei tempi d'attesa e dei costi amministrativi.

Dal 2006 entrambi gli Sportelli, al fine di accelerare le procedure e garantire migliore efficienza, hanno implementato un aggiornamento del software gestionale dei procedimenti amministrativi per:

1. migliorare il sistema integrato di servizi on line;
2. incrementare l'interscambio e la cooperazione applicativa tra gli enti e quindi processi cooperativi di lavoro e condivisione dei dati tra P.A.;

3. facilitare ulteriormente l'accesso alle informazioni e all'avanzamento dei procedimenti;
4. consentire a tutti i Progettisti e le Ditte di poter inserire preventivamente tutti i dati e le informazioni relativi alle richieste.

Tale strumento è in fase di ulteriore aggiornamento.

Quadro di riepilogo procedimenti avviati e conclusi 2006-2011

Sangro Aventino

DESCRIZIONE	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Awiati	Conclusi	Awiati	Conclusi	Awiati	Conclusi	Awiati	Conclusi	Awiati	Conclusi	Awiati	Conclusi
PROVVEDIMENTI CONCLUSI	390	359	288	338	296	239	270	254	318	269	284	172
DIA DENUNCIA DI INIZIO ATTIVITA /SCIA	136	130	137	152	159	159	146	129	189	188	188	151
LOCALIZZAZIONE	35	18	30	49	20	12	11	4	4	4	3	1
AGIBILITA'/ABITABILITA'	134	120	118	114	106	117	125	177	177	171	174	157
TOTALE	695	627	573	653	581	527	552	564	688	632	649	481

L'allegato a) riporta il dettaglio dei dati sopra riportati.

Processo	anno 2011
Scia	453
Autorizzazione	115
Totale	**568**

L'analisi del tempo medio di conclusione dei procedimenti è stata condotta per ogni procedimento distinto per tipologia; essa si riferisce agli 2009-10-11 quando sono state attivate nuove procedure di monitoraggio che analizzano i dati più importanti quali il numero e i tempi delle singole fasi del procedimento.

Ad oggi per quelle concluse i tempi medi sono:

Tempo Medio Conclusione Procedimento	**2009/10**
Provvedimento Conclusivo	106
Permesso di Agibilità	21

Tempo Medio Conclusione Procedimento	**2010/11**
Provvedimento Conclusivo	89
Permesso di Agibilità	12

I tempi degli Enti Terzi

I pareri degli enti terzi relativi ai provvedimenti conclusivi totali e quelli rilasciati entro 30 gg, quelli tra 30 e 60, quelli tra 60 e 90 e quelli oltre 90.

I tempi medi dei pareri sono per il 40% oltre i tempi che consentono al SUAP di rispettare i tempi previsti dalla normativa cioè 60 giorni per il provvedimento conclusivo.

I dati sono riportati all'allegato b).

Ogni ente è responsabile degli "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto e mantiene le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

La Sentenza n. 376/2002 della Corte Costituzionale ha stabilito che la legge configura una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato.

E' bene, quindi, tener presente che eventuali inefficenze non sono da attribuire allo sportello unico ma al/ai responsabili dei singoli atti istruttori propedeutici alla conclusione.

L'Associazione Sangro-Aventino ha richiesto la conferenza presso la Prefettura di Chieti che si è tenuta dove sono state evidenziate le carenze e le responsabilità specifiche dei singoli responsabili.

Dati sui procedimenti relativi al periodo 29 marzo 2011 e 31 marzo 2012: Problematiche e considerazioni legate al primo semestre di attuazione della riforma

(DPR n. 160/10 aprile-settembre)

Dati procedimenti Edilizia dal 29/03/2011 al 31/03/2012

Procedimento	PRATICHE PRESENTATE	PRATICHE COMPLETATE	PRATICHE IN CORSO
PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO	273	180	93
SCIA	174	149	25
AGIBILITA	163	148	15
LOCALIZZAZIONE	5	0	5

Dati procedimenti Commercio dal 29/03/2011 al 31/03/2012

Procedimento	PRATICHE PRESENTATE	PRATICHE COMPLETATE
SCIA COMMERCIALE	755	755
AUTORIZZAZIONE COMMERCIALE	151	100

7. I problemi

Il SUAP ha attivato una serie di iniziative di sensibilizzazione tramite lettere, rilevamenti sulle infrastrutture e fatto diversi incontri sia con i Comuni, con gli Enti Terzi, con i professionisti e con il sistema delle imprese riscontrando grande partecipazione e interesse; allo stesso tempo i collaboratori hanno partecipato attivamente a tutti gli incontri e ai comitati promossi dalla regione Abruzzo dando sempre un contributo significativo.

Le criticità rilevate nel primo periodo sono da attribuire, principalmente, ad alcuni problemi di dotazioni ITC e organizzativi.

Per la parte della struttura informatica, il dispositivo di P.E.C. è risultato, inizialmente, lento da avviare dato il flusso dei documenti elettronici in termini numerici e dimensionali (ciò ha comportato ritardi e disfunzioni per la registrazione e successiva conduzione delle attività informatizzate dei procedimenti).

Dal punto di vista organizzativo il nuovo compito di gestione di tutti i procedimenti per le attività commerciali in senso lato ha avuto "un impatto rilevante" per l'ufficio e per gli Enti Terzi, con l'ingresso di segnalazioni e richieste per l'esercizio di attività convogliate in un unico punto d'accesso che in precedenza erano distribuite nei Comuni associati. Anche i professionisti, specie i tecnici, e il sistema delle imprese hanno avuto problemi di organizzazione e funzionalità nell'invio.

In sintesi l'avvio è stato difficoltoso e complesso per una ricorrente sottovalutazione della previsione delle difficoltà e per la consueta superficialità organizzativa dell'intera filiera burocratica e imprenditoriale.

La situazione a 12 mesi dall'avvio

Per quanto riguarda gli aspetti informatici la maggioranza dei problemi del SUAP sono stati risolti con accorgimenti tecnici che hanno permesso di raggiungere, ad oggi, buoni livelli di utilizzo del protocollo informatico.

L'affanno gestionale iniziale è stato superato anche con l'adeguamento del software per l'inserimento da parte degli interessati del procedimento.

Ad oggi comunque la maggioranza dei rapporti e delle attività telematiche con i comuni associati e alcuni Enti Terzi è stato messo a sistema.

Permangono problemi con alcuni Enti terzi con particolare riferimento all'inoltro telematico delle pratiche. Sono state già fatte diverse comunicazioni scritte ricordando anche le conseguenze negative per SUAP e Enti, con scarsi risultati. Tutto ciò rallenta ed ostacola il lavoro, in quanto gli enti non rispondono nei tempi previsti.

Gli Enti con cui abbiamo più problemi perché richiedono e trasmettono ancora in formato cartaceo sono:

- Regione Abruzzo - Servizio Trasporti
- Provincia di Chieti: Servizio attività tecniche territoriali;
- Ministero dei beni ambientali e architettonici – Soprintendenza;
- ASL Avezzano, Sulmona, L'Aquila;
- A.R.T.A. Agenzia dell'Aquila.

Altra problematica è la firma digitale: la maggioranza degli Enti, come già detto, si è messa a sistema con la p.e.c., ma alcuni dirigenti dei singoli servizi non usano la firma digitale e risultano, quindi, nell'impossibilità di rinviarci i pareri. Di conseguenza, continuano ad arrivare con posta prioritaria comunicazioni e/o pareri in formato cartaceo, che oltre a non essere conformi a quanto previsto dalla norma, aumentano il lavoro dello SUAP.

Esistono ancora limiti dotazionali:

- mancanza di possibilità di pagamento on line dei diritti;

- ridotta capacità di mega di inviare/ricevere e-mail.

Dal punto di vista organizzativo, oltre a razionalizzare i processi, lo SUAP ha attivato ulteriori collaborazioni con un maggior impiego di risorse umane destinate soprattutto alle fasi di registrazione al protocollo informatico e collegamento ai meccanismi del sw.

I procedimenti in materia di esercizio di attività d'impresa hanno avuto particolare impulso e facilitazione d'attuazione per effetto dell'esteso ambito applicativo dell'istituto della SCIA, rivolto, tra l'altro, anche alle strutture ricettive (alberghi, ostelli etc…).

8. Quale servizio per le imprese

Il contributo del presente capitolo alla Relazione annuale non sarebbe esaurito se mancassimo di considerare le conseguenze di quanto descritto, così come possiamo immaginarle percepite dall'insieme delle imprese.

Di per se, inserire nel novero dei servizi, gli adempimenti che le imprese "devono" svolgere nei confronti della Pubblica Amministrazione, potrebbe risultare discutibile. Si tratta infatti di passaggi obbligatori che la società impone al singolo (l'imprenditore) per tutelare l'interesse collettivo, passaggi che "devono" essere svolti e ritenere che possano essere percepiti come "servizi", è tutt'altro che scontato. Tuttavia, lo Sportello Unico per le attività produttive è sostanzialmente nelle condizioni di svolgere un compito amministrativo interpretando la propria funzione in chiave di servizio; non vi è dubbio infatti, che un'impresa che entri in contatto con un soggetto in grado di farsi carico di tutta la complessità del più vasto apparato pubblico e sia anche in grado di interloquire in modo comprensivo ed efficace, molto probabilmente ne percepirà l'agire in termini di servizio.

A che punto siamo, allora? Rispetto allo scenario di poco più di un anno fa, la quantità di SUAP presenti sul territorio è aumentata, così che ,a settembre 2012, il 92% delle imprese ha uno Sportello col quale interloquire, e questo è senza dubbio un fatto positivo. Ovviamente, la presenza amministrativa di per se non basta e dobbiamo domandarci: quanti di questi sportelli sono davvero pronti a farsi carico di tutta la complessità dell'apparato pubblico coinvolto nell'esercizio dell'attività di impresa e rendere un servizio adeguato? Domanda alla quale tuttavia non siamo ancora in grado di rispondere in modo oggettivo in quanto i dati e le informazioni di cui disponiamo sono ancora largamente insufficienti. In ogni caso, si può affermare con certezza che esistono molti casi d'eccellenza: tanti tra i Comuni che già prima della riforma si erano attrezzati e che con un processo basato sull'esperienza si sono continuamente evoluti; ed altri ancora che all'indomani della pubblicazione del D.P.R. n. 160/2010 si sono organizzati per offrire un servizio adeguato alle aspettative. Tuttavia, in riferimento alla dimensione nazionale, la massa critica è lungi dall'essere raggiunta e molte realtà sono alle prese con significative difficoltà organizzative ed economiche con la conseguenza che dal mondo delle imprese si leva

ancora alta la voce che in cima alle richieste pone "certezza amministrativa" ed "omogeneità di trattamento".

Tuttavia, nonostante le perduranti difficoltà - endogene ed esogene - di attuazione del Suap telematico, la strada verso l'innovazione tecnologica è stata comunque intrapresa e costituisce ormai un processo irreversibile per attuare quello che, nelle intenzioni del legislatore è il principale strumento di *governance* dello sviluppo locale.

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

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

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

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

Infine, va rimarcato il fatto che le attese poste dalla riforma degli Sportelli unici portano a considerare adeguata l'interlocuzione tra imprese ed amministrazione soltanto nel caso questa si realizzi con modalità digitale. Di certo, la dematerializzazione e l'utilizzo degli strumenti dell'Information Technology non sono elementi sufficienti a garantire il salto di qualità da "esecuzione dell'adempimento" a "servizio"; ma sono di certo elementi necessari! Ne consegue che nel minor tempo possibile dovrà essere del tutto abbandonato il ricorso alla consegna di pratiche cartacee e questo non solo perché espressamente previsto dalla norma, ma soprattutto perché è condizione indispensabile per riordinare il processo amministrativo e svolgerlo efficacemente a beneficio delle imprese.

Il protrarsi dell'adozione di sistemi di colloquio non digitali è un aspetto molto critico, ampio e diffuso, rispetto al quale è attesa maggiore determinazione da parte di tutte le parti: i Comuni che hanno dichiarato di svolgere le attività di sportello autonomamente; i Comuni che hanno delegato le Camere di Commercio le quali, non di rado, pur disponendo di una piattaforma digitale solida e collaudata, gestiscono

parte dell'attività in modo non conforme; ed infine, non meravigli, le stesse imprese che direttamente o attraverso i propri intermediari professionali devono pretendere che l'interlocuzione digitale sostituisca completamente le precedenti consuetudini e divenga quotidiana normalità, sostituendo, sia inteso, anche le proprie "consolidate" consuetudini pre-digitali.

9. Lo sportello unico per le attività produttive: tra l'attuazione della nuova disciplina e le prospettive di riforma del quadro normativo

9.1. Dove eravamo rimasti

La disciplina di riforma dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), adottata con il d.P.R. n. 160 del 2010, ha acquisito efficacia in modo graduale: entro il 28 gennaio 2011, i comuni dovevano attestare al Ministero dello sviluppo economico la sussistenza dei requisiti richiesti in capo agli sportelli esistenti nel proprio territorio. Il 29 marzo 2011, per i comuni che non avevano istituito i SUAP o in caso questi fossero inidonei, è scattato l'avvalimento alle camere di commercio. Nella stessa data è entrato in vigore il procedimento automatizzato, per cui, da allora le SCIA devono essere presentate ai comuni in modalità telematica[86]. Il 30 settembre 2011 (a un anno dalla pubblicazione del d.P.R. n. 160/2010), è decorso il termine ultimo per l'entrata in vigore della riforma anche per il procedimento ordinario e per l'abrogazione del d.P.R. n. 447 del 1998.

Nel corso del 2011, i Ministri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa hanno avviato un tavolo tecnico con l'ANCI e l'Unioncamere e, su impulso dell'allora Ministro della pubblica amministrazione e l'innovazione, hanno istituito una "cabina di regia", in conformità all'art. 11, comma 1 del d.P.R. n. 160/2010, che prevede il monitoraggio sull'attuazione della riforma del SUAP, in cui partecipavano i rappresentanti dei vertici istituzionali, oltre che dei ministeri competenti, delle Regioni, dell'ANCI, delle camere di commercio, con il compito di vigilare sul rispetto del "crono programma" delle attività necessarie a garantire la messa a regime della riforma e affrontare le problematiche applicative emerse.

Le ultime scelte normative assunte dallo scorso governo con l'intenzione di consentire l'operatività della riforma, attesa la perentorietà dei termini per l'abrogazione della normativa previgente, sono state:

a) la modifica dell'art. 38, d.l. n. 112/2008, integrato di due commi (3-*bis* e 3-*ter*)[87]. In specie, si prevede la nomina di un commissario *ad acta* per quei comuni che, decorso il termine del 30 settembre 2011, sono rimasti "inerti", vale a dire che non si sono accreditati, né si sono avvalsi delle camere di commercio. Per questi, il commissario, scelto tra i funzionari dei comuni, delle regioni o delle camere di commercio competenti per territorio, "*adotta gli atti necessari ad assicurare la messa a regime del funzionamento degli sportelli unici*". Una volta nominato, il commissario deve provvedere all'avvalimento del comune inerte ovvero, nel suo ruolo di soggetto terzo, valutare l'esistenza di

[86]Alcune difficoltà operative dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione della modalità telematica hanno consigliato i ministeri competenti (Semplificazione normativa e Sviluppo economico) di adottare, il 26 marzo 2011, una circolare in cui si consentiva una deroga della normativa pregressa per i procedimenti vincolati con SCIA, ciò al fine di non paralizzare i procedimenti.

[87] La modifica è stata varata in occasione dell'approvazione della legge di conversione della manovra economica di maggio 2011 (d.l. n. 70/2011).

impedimenti strutturali insuperabili, che possono giustificare temporanee deroghe alla esclusività della telematica. Il Ministero dell'interno, l'8 novembre 2011, ha inviato una lettera alle prefetture al fine di avviare una ricognizione dello stato di adempimento dei comuni, per individuare quelli nei quali il SUAP non era ancora accreditato e per conoscere le difficoltà incontrate.

Le disposizioni richiamate, tuttora vigenti, sono di fatto disapplicate, in quanto il nuovo esecutivo ha adottato una politica e un programma diversi per l'implementazione della disciplina SUAP, di cui si dirà nel prosieguo della trattazione. In effetti, sebbene la specificazione delle attività e delle categorie entro le quali il commissario può essere individuato affievoliscono l'aspetto sanzionatorio della previsione e rivelano come l'obiettivo perseguito fosse quello di rispettare, in *extra ratio*, i termini perentori fissati dal d.P.R. 160/2010, la nomina di un commissario *ad acta* non può da sola risolvere i problemi infrastrutturali che impediscono la messa a regime del SUAP. Da questa consapevolezza è disceso il "cambio di rotta" governativo e la ricerca di strumenti istituzionalmente condivisi per dare finalmente attuazione alla riforma;

b) l'adozione di un d.m. interministeriale (Ministro per la semplificazione normativa e Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro della pubblica amministrazione e innovazione) al fine di predisporre le misure attuative tese a risolvere le principali criticità emerse in seguito al monitoraggio *ex* art. 11, comma 1, d.P.R. n. 160 del 2010. Il d.m. è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 novembre 2011 ed è stato l'ultimo atto formale del precedente governo, caduto lo stesso giorno[88].

88 La scelta di pubblicare il d.m. in parola è dipesa dalla volontà di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre 8.000 comuni incaricati di attuarlo. Il decreto prevede alcune soluzioni applicative, che riguardano: l'individuazione di un metodo condiviso con le amministrazioni competenti, al fine di definire la modulistica di riferimento per ogni procedimento; le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, nonché la fornitura di indicazioni utili ai soggetti interessati, ai fini del pagamento dei diritti previsti, le imposte e gli altri oneri; l'indicazione delle modalità di pagamento in caso di procedimenti soggetti ad imposta di bollo; la possibilità di utilizzo, per i soggetti che non dispongono dei necessari strumenti, del potere di rappresentanza come previsto dall'art. 38, comma 3-*bis* d.P.R. n. 445/2000; le modalità e gli effetti della ricevuta emessa dallo sportello unico; l'indicazione delle funzioni svolte dalle camere di commercio nei casi di delega, ai sensi dell'art. 4, comma 11 del d.P.R. 160/2010; la possibilità per il soggetto interessato, in caso di gravi carenze infrastrutturali dello sportello unico rilevate dal commissario *ad acta*, nominato ai sensi del citato art. 38, comma 3-*bis*, di inviare e sottoscrivere le segnalazioni e le istanze con le modalità previste dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000; la previsione di procedure d'emergenza nel caso di malfunzionamento degli strumenti informatici e per la gestione di allegati voluminosi.

89Alcune difficoltà operative dovute all'impossibilità di garantire su tutto il territorio nazionale l'attivazione della modalità telematica hanno consigliato i ministeri competenti (Semplificazione normativa e Sviluppo economico) di adottare, il 26 marzo 2011, una circolare in cui si consentiva una deroga della normativa pregressa per i procedimenti vincolati con SCIA, ciò al fine di non paralizzare i procedimenti.

9.2. L' approccio del governo "tecnico" alle politiche di semplificazione in materia di attività produttive

Il nuovo esecutivo ha adottato il d.l. n. 5/2012 "*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*", convertito dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, che all'art. 12 prevede l'avvio di una "sperimentazione" volta a far emergere le problematiche applicative e consentire la rimozione degli ostacoli che impediscono il decollo delle semplificazioni varate per le procedure relative al "fare impresa"[92]. E' stato in tal modo individuato un metodo alternativo al monitoraggio (attuato attraverso le riunioni della cabina di regia) e confermata la *voluntas* di riformare l'attuale disciplina, espressamente dichiarata al comma 2 dell'art. 12, laddove si prevede

---

[90] La modifica è stata varata in occasione dell'approvazione della legge di conversione della manovra economica di maggio 2011 (d.l. n. 70/2011).

91 La scelta di pubblicare il d.m. in parola è dipesa dalla volontà di consentirne la massima diffusione, attesa la sua rilevanza per i cittadini, per le imprese e per gli oltre 8.000 comuni incaricati di attuarlo. Il decreto prevede alcune soluzioni applicative, che riguardano: l'individuazione di un metodo condiviso con le amministrazioni competenti, al fine di definire la modulistica di riferimento per ogni procedimento; le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, nonché la fornitura di indicazioni utili ai soggetti interessati, ai fini del pagamento dei diritti previsti, le imposte e gli altri oneri; l'indicazione delle modalità di pagamento in caso di procedimenti soggetti ad imposta di bollo; la possibilità di utilizzo, per i soggetti che non dispongono dei necessari strumenti, del potere di rappresentanza come previsto dall'art. 38, comma 3-bis d.P.R. n. 445/2000; le modalità e gli effetti della ricevuta emessa dallo sportello unico; l'indicazione delle funzioni svolte dalle camere di commercio nei casi di delega, ai sensi dell'art. 4, comma 11 del d.P.R. 160/2010; la possibilità per il soggetto interessato, in caso di gravi carenze infrastrutturali dello sportello unico rilevate dal commissario ad acta, nominato ai sensi del citato art. 38, comma 3-bis, di inviare e sottoscrivere le segnalazioni e le istanze con le modalità previste dall'art. 38 del d.P.R. n. 445/2000; la previsione di procedure d'emergenza nel caso di malfunzionamento degli strumenti informatici e per la gestione di allegati voluminosi.

[92] Di seguito i soggetti che hanno inviato richiesta per l'attivazione di percorsi sperimentali, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.l. n. 5/2012 e i relativi oggetti. La Regione e ANCI Toscana sui seguenti oggetti: definizione di un modello procedimentale per la conferenza di servizi telematica e requisiti tecnici minimi dei sistemi informativi per lo svolgimento della conferenza di servizi telematica; il Comune e la Provincia di Ravenna sulla trasmissione telematica degli allegati voluminosi, sul timbro digitale, sulle verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sul sistema dei pagamenti online; il Comune di Isernia e Regione Molise sui rapporti con enti terzi, sul raccordo tra i piani e i regolamenti ai vari livelli istituzionali e sulla costituzione di un "Osservatorio" sul sistema economico locale; la Città di Moncalieri sulla digitalizzazione dei rapporti tra cittadini/imprese e P.A. (Trasmissione documentale, Conferenza di servizi telematica ecc.), sulla implementazione siti/portali, sulla rivisitazione del procedimento SUAP; la Regione Abruzzo sul modello di cooperazione interistituzionale in grado di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa SUAP; la Regione Piemonte sulla risoluzione delle problematiche relative al coordinamento tra la disciplina del SUAP ed i procedimenti ambientali; la Regione Sicilia sul modello di cooperazione interistituzionale territoriale in grado di velocizzare i rapporti con gli Enti terzi; la CCIAA Como sugli sportelli dedicati o che garantiscono una immediata evasione delle pratiche autorizzative, sui rapporti con Enti terzi; la CCIAA Veneto sul SUAP telematico (procedimenti); la CCIAA Reggio Calabria sulle buone prassi e sui rapporti con Enti terzi; il Comune di Suzzara (MN) sul SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive); il Comune di Milano sulla trasmissione telematica degli allegati voluminosi, sul timbro digitale, sulle verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sul sistema dei pagamenti online; il Comune di Bergamo sul SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive), sulla guida online alla documentazione. Finora sono state stipulate le convenzioni con le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto e Sicilia.

l'adozione da parte del governo di uno o più regolamenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti le attività produttive.

Come suggerito in altra sede[93], sembrerebbe utile, accanto all'attivazione dei percorsi sperimentali, proseguire il monitoraggio ad opera dei soggetti incaricati di dare attuazione al d.P.R. n. 160/2010, poiché tale attività consente la conoscenza dei problemi applicativi e l'elaborazione condivisa delle relative soluzioni. Infatti, sperimentazione e monitoraggio sono parimenti funzionali al raggiungimento del medesimo obiettivo e cioè l'effettiva operatività dello sportello unico nel rispetto e in coerenza con l'obbligo comunitario sancito dalla direttiva servizi (CE/2006/123, artt. 6, 7 e 8) e dal relativo decreto legislativo di recepimento (d.lgs. n. 59/2010, artt. 25 e 26).

Nonostante persistano delle criticità che si frappongono alla piena implementazione, la nuova normativa, dettata in base alla "delega" dell'art. 38, d.l. n. 112/2008, è andata avanti e ha raggiunto risultati importanti[94], come del resto è efficacemente dimostrato nella parte di questa relazione curata da Mario Altavilla, in cui è possibile riconoscere dei casi di eccellenza per alcune Regioni, che presentano una copertura territoriale del 100% e i cui comuni sono tutti accreditati. I casi, per esempio, della Regione Toscana e, in particolare, del comune di Firenze, la cui operatività è ampiamente documentata da Stefano Campioni oppure dell'Emilia Romagna, dove il comune di Ravenna, da ottobre 2011, ha concluso la fase sperimentale di accettazione della doppia modalità telematica-cartacea e da allora respinge le pratiche cartacee, poiché non più in linea con la normativa vigente. In tale comune c'è stato un incremento sostanziale del numero delle pratiche gestite in modalità telematica passando dalle 861 del 2011 alle 2234 nei mesi da gennaio ad agosto 2012.

Ad aprile del 2012 è stato siglato un Accordo interistituzionale tra il Governo, in particolare, i Ministri dello sviluppo economico e per la PA e semplificazione, Regioni, Province autonome e Autonomie locali, per l'attuazione coordinata delle misure di semplificazione previste dal d.l. n. 5/2012[95]. Si è proceduto, inoltre, alla creazione di un apposito Tavolo istituzionale in cui siedono i rappresentanti dei suddetti soggetti con il compito di individuare i procedimenti prioritari da sottoporre a misure di semplificazione, anche attraverso la consultazione delle associazioni imprenditoriali e di Unioncamere. Nell'accordo sono, altresì, definiti i criteri secondo

---

[93] Sia consentito di rinviare sul punto a I. SALZA, *Gli Sportelli unici per le attività produttive: da strumenti di decentramento amministrativo a vincolo europeo*, Rassegna di Astrid, 5 settembre 2012, n. 164 (n. 15/2012).

94 Cfr, al riguardo, anche quanto sostenuto nel parere sul d.d.l. di conversione del d.l. n. 5/2012 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12/18/CU4/C1), in cui si chiedeva la soppressione del comma 1 dell'art. 12, per la quale è stato presentato uno specifico emendamento, giudicando la disposizione censurata: «*in contrasto con la normativa ex art. 38, d.l. n. 112/2008, che è in un'avanzata fase di attuazione*».

[95] L'Accordo è stato sottoscritto in seno alla Conferenza unificata e prevede l'attuazione coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto legge n. 5/2012 relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni procedimentali per l'esercizio delle attività economiche, semplificazione dei controlli sulle imprese.

i quali il Tavolo deve procedere alla ricognizione delle procedure da semplificare ed esprimere le sue valutazioni al riguardo, che saranno propedeutiche all'adozione dei regolamenti delegificanti tesi alla "razionalizzazione" dei procedimenti inerenti l'esercizio dell'attività d'impresa[96], in cui rientra il d.P.R. n. 160/2010.

La delega al riguardo è aperta, nel senso che il legislatore ha lasciato l'esecutivo libero di decidere il grado di incisività dell'intervento sul quadro normativo, pur non rinunciando a stabilire i principi e i criteri - guida della riforma, tra cui: la previsione dell'attivazione della conferenza di servizi telematica svolta "in modalità asincrona", che consente la non contemporaneità degli interventi da parte degli enti terzi e di lavorare, quindi, nei tempi che questi ritengano opportuni, risolvendo così i problemi connessi alla fissazione delle date delle riunioni, specie nei casi in cui il numero dei partecipanti è elevato. E' previsto, inoltre, il coordinamento, anche telematico, tra gli enti coinvolti nel procedimento; l'attivazione e l'implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra ANCI, Unioncamere, Regioni e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio. In quanto intervento teso a razionalizzare la normativa vigente in materia e a creare certezza giuridica è, infine, previsto che i regolamenti delegificanti individuino le disposizioni da abrogare e quelle tacitamente abrogate in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese.

Il programma governativo intende valorizzare l'importanza delle semplificazioni, spesso solo annunciate, affinché siano realmente percepite dai cittadini e dalle imprese sia a livello di riduzione degli oneri, sia rispetto alla qualità dei servizi forniti.

---

[96] I criteri che il Tavolo dovrà seguire per fare le sue valutazioni sono: la presenza di ostacoli alla regolare conclusione dei procedimenti ovvero la difformità dei tempi rispetto a quelli di altri Paesi dell'Unione europea, la possibilità di miglioramento della relativa disciplina, la frequenza e l'intensità del mancato rispetto dei termini di conclusione, l'ingiustificata previsione di oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, l'esistenza di soluzioni tecnologico-informatiche particolarmente atte a rafforzare l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra i procedimenti.

[97] Di seguito i soggetti che hanno inviato richiesta per l'attivazione di percorsi sperimentali, ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.l. n. 5/2012 e i relativi oggetti: Regione e ANCI Toscana sui seguenti oggetti: definizione di un modello procedimentale per la conferenza di servizi telematica e requisiti tecnici minimi che dovranno avere i sistemi informativi per lo svolgimento della conferenza di servizi telematica; Comune e Provincia di Ravenna su: trasmissione telematica degli allegati voluminosi, timbro digitale, verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sistema dei pagamenti online; Comune di Isernia e Regione Molise su: rapporti con enti terzi, raccordo tra i piani e regolamenti ai vari livelli istituzionali e costituzione di un "Osservatorio" sul sistema economico locale; Città di Moncalieri su: digitalizzazione dei rapporti tra cittadini/imprese e P.A. (Trasmissione documentale, Conferenza di servizi telematica ecc.), implementazione siti/portali, rivisitazione del procedimento SUAP; Regione Abruzzo su: modello di cooperazione interistituzionale in grado di dare attuazione a quanto previsto dalla normativa SUAP; Regione Piemonte su: risoluzione delle problematiche relative al coordinamento tra la disciplina del SUAP ed i procedimenti ambientali; Regione Sicilia su: modello di cooperazione interistituzionale territoriale in grado di

9.3. Il SUAP quale "procedimento dei procedimenti"

Al fine di rispondere ai dubbi interpretativi in merito all'ambito di applicazione della disciplina dello sportello unico, con una nota, l'Unita per la semplificazione e la qualità della regolazione, operante presso gli uffici del Ministro per la PA e la semplificazione e che durante lo scorso governo, insieme ai Ministeri competenti, aveva seguito l'iter di approvazione del d.P.R. n. 160/2010, ha fornito una lettura ufficiale del ruolo svolto dal SUAP nell'ambito dei procedimenti in materia di attività produttive[102]. In particolare, richiamando la normativa comunitaria e statale vigente, ha confermato la funzione di coordinamento ad esso riconosciuto sin dalla prima giurisprudenza costituzionale in materia (cfr sent. n. 376 del 2002), in base alla quale la disciplina ad esso inerente è stata configurata: «*una sorta di "procedimento di procedimenti", cioè un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti e gli adempimenti, facenti capo a diverse competenze, richiesti dalle norme in vigore perché l'insediamento produttivo possa legittimamente essere realizzato. In questo senso, quelli che erano, in precedenza, autonomi provvedimenti, ciascuno dei quali veniva adottato sulla base di un procedimento a sé stante, diventano "atti istruttori" al fine dell'adozione dell'unico provvedimento conclusivo, titolo per la realizzazione dell'intervento richiesto (…). Ciò non significa però che vengano meno le distinte competenze e le distinte responsabilità delle amministrazioni deputate alla cura degli interessi pubblici coinvolti*».

---

velocizzare i rapporti con gli Enti terzi; CCIAA Como su: sportelli dedicati o che garantiscono una immediata evasione delle pratiche autorizzative, rapporti con Enti terzi; CCIAA Veneto su: SUAP telematico (procedimenti); CCIAA Reggio Calabria su: buone prassi e rapporti con Enti terzi; Comune di Suzzara (MN) su: SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive); Comune di Milano su: trasmissione telematica degli allegati voluminosi, timbro digitale, verifiche in cantiere con strumentazioni telematiche senza rimaterializzare file già presentati in digitale, sistema dei pagamenti online; Comune di Bergamo su: SUEAP (Sportello Unico Edilizia ed attività Produttive), guida online alla documentazione. Finora sono state stipulate le convenzioni con le Regioni Abruzzo, Toscana, Veneto e Sicilia.

[98] Sia consentito di rinviare sul punto a I. SALZA, *Gli Sportelli unici per le attività produttive: da strumenti di decentramento amministrativo a vincolo europeo*, Rassegna di Astrid, 5 settembre 2012, n. 164 (n. 15/2012).

99 Cfr, al riguardo, anche quanto sostenuto nel parere sul d.d.l. di conversione del d.l. n. 5/2012 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (12/18/CU4/C1), in cui si chiedeva la soppressione del comma 1 dell'art. 12, per la quale è stato presentato uno specifico emendamento, giudicando la disposizione censurata: «*in contrasto con la normativa ex art. 38, d.l. n. 112/2008, che è in un'avanzata fase di attuazione*».

[100] L'Accordo è stato sottoscritto in seno alla Conferenza unificata e prevede l'attuazione coordinata degli articoli 3, 12 e 14 del decreto semplificazioni relativi, rispettivamente, alla riduzione degli oneri amministrativi, semplificazioni procedimentali per l'esercizio delle attività economiche, semplificazione dei controlli sulle imprese.

[101] I criteri che il Tavolo dovrà seguire per fare le sue valutazioni sono: la presenza di ostacoli alla regolare conclusione dei procedimenti ovvero la difformità dei tempi rispetto a quelli di altri Paesi dell'Unione europea, la possibilità di miglioramento della relativa disciplina, la frequenza e l'intensità del mancato rispetto dei termini di conclusione, l'ingiustificata previsione di oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, l'esistenza di soluzioni tecnologico-informatiche particolarmente atte a rafforzare l'interoperabilità tra amministrazioni e l'interconnessione tra i procedimenti.

[102] La nota cui si fa riferimento è del 19 giugno 2012 e risponde ad un quesito inviato dall'UPI Marche il 23 marzo dello stesso anno, che in parte riprende una richiesta di chiarimenti presentata dall'ANCI il 18 marzo 2011 ai ministeri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa.

Una tale impostazione sembra non lasciare alcun margine di dubbio: salvo le deroghe espresse, tassativamente elencate all'art. 2, comma 4 del d.P.R. n. 160/2010, tutti i procedimenti in materia di attività produttive passano per il SUAP, che è l'interfaccia unico, anche per quei procedimenti inerenti la competenza delle Amministrazioni che tutelano interessi sensibili, quali: l'ambiente, il paesaggio e il territorio, il patrimonio storico-artistico, la salute e la pubblica incolumità. Lo sportello quindi coordina le diverse fasi procedimentali in vista di una risposta unica e tempestiva in luogo di tutti gli altri enti coinvolti, che esercitano le rispettive competenze all'interno del procedimento unico ai sensi dell'art. 7, d.P.R. n. 160/2010.

Due recenti d.P.R. concernenti la disciplina della prevenzione incendi e la semplificazione degli adempimenti in materia ambientale (rispettivamente nn. 151 e 227 del 2011), in cui è previsto l'espletamento delle relative procedure attraverso lo sportello unico, avvalorano, da un punto di vista sostanziale, tale lettura.

La nota mette inoltre una parola chiarificatrice sul ruolo del SUAP quale autorità "procedente" del procedimento principale, di cui detiene la responsabilità del corretto svolgimento e del rispetto dei tempi per il rilascio del titolo unico, mentre all'autorità competente resta la responsabilità nel merito dell'endoprocedimento e del contenuto dell'atto di sua competenza.

L'approccio assunto si pone, altresì, in linea con le recenti scelte normative regionali che coordinano alcuni procedimenti in materia ambientale con l'art. 7 del d.P.R. n. 160/2010, configurandoli come sub procedimenti del procedimento unico. Nella fattispecie, le leggi regionali delle Marche e dell'Emilia Romagna entrambe n. 3 del 2012 (rispettivamente art. 22 e art. 7), quanto alla valutazione d'impatto ambientale (VIA), e la delibera della giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 497 del 2012, rispetto all'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

I medesimi indirizzi hanno ispirato la definizione dell'autorizzazione unica ambientale (AUA), ex art. 23, d.l. n. 5/2012, che lo schema di d.P.R. approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo scorso 14 settembre, configura come un endoprocedimento del procedimento ordinario davanti allo sportello unico. Il regolamento sull'AUA fonda l'azione di semplificazione procedimentale perseguita proprio sul ruolo del SUAP, poiché lo identifica come l'interfaccia unico davanti al quale vengono unificati tutti i passaggi connessi agli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività d'impresa in materia ambientale.

La recente riforma dello Sportello unico per l'edilizia (SUE), approvata dall'art. 13 del d.l. n. 83/2012, non sembra tradire tale orientamento. *In species*, il legislatore ha modificato l'art. 5 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico edilizia) trasformando il SUE in organo "decisorio" e unico punto di riferimento per le attività edilizie facendo espressamente salva, nel contempo, la disciplina del SUAP (comma 1-*bis*)[103]. Ciò in

[103] Durante la fase di elaborazione della modifica, il rischio che l'individuazione del SUE come unico punto di riferimento per le attività edilizie potesse contrastare con il d.P.R. 160/2010 aveva portato a considerare l'ipotesi di aggiungere un articolo (20-*bis*) al Testo unico edilizia, al fine di delineare una disciplina *ad hoc* per il procedimento di rilascio del permesso di costruire per le attività produttive. E', infine, prevalsa l'ipotesi della

coerenza con quanto disposto dall'art. 4, comma 6 del d.P.R. 160, secondo cui: "*sono attribuite al SUAP le competenze dello sportello unico per l'edilizia produttiva*". Pur in assenza di un coordinamento espresso della normativa SUAP con il "rinnovato" SUE, si può dire che, riguardo alle attività produttive inerenti l'edilizia, il SUE svolge un'attività istruttoria endoprocedimentale. Il legislatore, nel modificare la natura del SUE attribuendogli una funzione parallela rispetto al SUAP in materia edilizia, sembra perseguire un intento "convergente", teso, cioè, a realizzare, anche attraverso questa via, quanto richiesto dal livello europeo, vale a dire la piena operatività del punto unico di contatto per i cittadini e per le imprese, omogeneizzando le procedure e creando così le condizioni per l'unificazione dei due sportelli quando sarà compiuta la messa a regime.

Una volta conseguito tale risultato e sciolti i nodi connessi al ruolo di autorità procedente dello sportello, non si potrà più rinviare l'armonizzazione dell'attuale normativa e, nel caso, considerare l'ipotesi di modifica dell'art. 4, d.P.R. 160 del 2010 aggiungendo alla documentazione che deve essere presentata al SUAP, anche la domanda del permesso di costruire, nonché ogni atto, documento o comunicazione inerente al procedimento edilizio. Ed, inoltre, rimettere al SUAP: la verifica della completezza formale del permesso di costruire; l'acquisizione dei pareri e degli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'intervento edilizio (di cui all'art. 5, comma 3, d.P.R. 380/2001); la convocazione e la gestione della conferenza di servizi unitaria su tutte le materie necessarie al completamento dell'intervento; l'acquisizione dell'atto istruttorio "permesso di costruire" rilasciato dal dirigente o dal responsabile del competente ufficio comunale; il rilascio al richiedente dell'atto unico di autorizzazione che comprende il titolo edilizio[104].

---

clausola di salvaguardia espressa della disciplina ex d.P.R. n. 160/2010 (inserita nell'art. 5, comma 1-*bis*, Testo unico edilizia), poiché ritenuta sufficiente a consentire una lettura sistematica della normativa vigente e a conferire al SUE, nell'ambito dei procedimenti in materia di attività produttive, un ruolo endoprocedimentale.

[104] Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

[105] La nota cui si fa riferimento è del 19 giugno 2012 e risponde ad un quesito inviato dall'UPI Marche il 23 marzo dello stesso anno, che in parte riprende una richiesta di chiarimenti presentata dall'ANCI il 18 marzo 2011 ai ministeri dello sviluppo economico e della semplificazione normativa.

[106] Durante la fase di elaborazione della modifica, il rischio che l'individuazione del SUE come unico punto di riferimento per le attività edilizie potesse contrastare con il d.P.R. 160/2010 aveva portato a considerare l'ipotesi di aggiungere un articolo (20-*bis*) al Testo unico edilizia, al fine di delineare una disciplina *ad hoc* per il procedimento di rilascio del permesso di costruire per le attività produttive. E', infine, prevalsa l'ipotesi della clausola di salvaguardia espressa della disciplina ex d.P.R. n. 160/2010, poiché ritenuta sufficiente a consentire una lettura sistematica della normativa vigente e a conferire al SUE, nell'ambito dei procedimenti in materia di attività produttive, un ruolo endoprocedimentale.

[107] Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

9.4. Le problematiche "resistenti" e alcune possibili soluzioni

Diverse sono le criticità che l'attuazione della nuova disciplina del SUAP ha messo in luce; tra esse, quelle più rilevanti e comuni nelle realtà in cui lo sportello non è pienamente operativo possono essere: la mancanza di un'adeguata formazione dei pubblici funzionari incaricati delle relative competenze gestionali; le difficoltà legate alla telematizzazione dei procedimenti, spesso carente o incompleta e che, in alcuni casi, non consente il completamento online delle procedure; l'incompiuta standardizzazione dei moduli e dei procedimenti; le difficoltà di raccordo ed interazione con gli enti terzi per le problematiche derivanti dall'armonizzazione degli endoprocedimenti con il procedimento unico a causa delle normative settoriali non compatibili con le procedure e le tempistiche del d.P.R. 160; le difformità tra gli strumenti informatici utilizzati dai SUAP rispetto a quelli dei soggetti responsabili degli endoprocedimenti, quali ASL, Vigili del fuoco, ARPA, Provincia, Questura, Prefettura, Parchi e quant'altro[108].

Tra i due tipi di procedimento che possono essere espletati davanti al SUAP, ordinario e automatizzato, il primo registra il maggior numero di problemi e su questo influisce anche la mancata applicazione delle semplificazioni recate alla conferenza dei servizi, con il d.l. n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122 dello stesso anno), che troppo spesso lasciano il passo a prassi applicative difformi. Al riguardo, sembra superfluo rilevare che il corretto utilizzo della conferenza di servizi consentirebbe la riduzione e la certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti, ciò *a fortiori* nel caso in cui questa si svolgesse in modalità telematica. D'altra parte, laddove sussistano le condizioni per l'attivazione della conferenza dei servizi telematica, questa potrebbe immediatamente essere attivata, poiché, in tal caso, la deroga *in melius* da parte delle Regioni alla disciplina vigente, qualora si prevedano procedure semplificate ovvero termini ridotti per il loro compimento, è implicitamente prevista nella trama del d.P.R. 160 o può desumersi per analogia dalle previsioni di clausole di salvaguardia espresse a favore delle normative regionali.

Le criticità accennate possono essere affrontate attraverso puntuali modifiche alla normativa attuale al fine di migliorarla senza pretendere una radicale riforma, che richiederebbe di reimpostare i sistemi gestionali, rischiando di compromettere i risultati finora raggiunti e recando un aumento dei costi e dei tempi di attuazione. Senza contare che ulteriori ritardi al funzionamento del SUAP non possono essere tollerati visto il ruolo cruciale che le recenti riforme conferiscono a tale strumento e le aspettative riposte nella sua effettiva operatività: dalla normativa sulla prevenzioni incendi a quelle sull'ambiente e sull'edilizia.

---

[108] Quanto alle problematiche tuttora esistenti rinvio, inoltre, alle "*Questioni aperte*" cui si fa riferimento a pag. 345. Nel merito, si può vedere, inoltre, A. NATALINI e G. TIBERI (a cura di); *La tela di Penelope, Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, il Mulino, Bologna, 2010; nonché l'ultimo Rapporto di Confindustria, *La lunga crisi: l'ultima chiamata per l'Europa. Liberare l'Italia dal piombo burocratico*, Scenari economici n. 14, giugno 2012.

In particolare, si potrebbe concentrare l'attenzione sulla riforma del procedimento unico, definendo in modo più dettagliato la disciplina contenuta nell'art. 7 del d.P.R. 160, favorendo il coordinamento con le normative di settore e prevedendo che la conferenza di servizi sia unica e comprenda tutte le altre da esse prescritte. Sarebbe utile, inoltre, "legificare" il ruolo di autorità procedente del SUAP, a cui dovrebbero essere espressamente conferite le relative competenze, vale a dire: il ricevimento della documentazione, la gestione dei procedimenti, la convocazione dell'unica conferenza di servizi, il rilascio dell'atto unico di autorizzazione; nel contempo ribadendo l'esclusiva competenza di merito degli altri enti coinvolti nel procedimento per il rilascio dei rispettivi atti istruttori.

La gestione in forma associata dei comuni consentirebbe, inoltre, di superare le difficoltà operative ed è eloquente, in proposito, il caso del SUAP del Sangro Aventino illustrato nella parte della relazione curata da Stefano Campioni. Al fine di incentivare la realizzazione di associazioni, si potrebbe riconoscere all'organizzazione e alla gestione del SUAP, il rango di "funzione fondamentale" dei comuni, aggiungendo una lettera all'elenco dell'art. 14, comma 27, d.l. 78/2010, nonché rendere effettiva l'obbligatorietà della forma associata, per i comuni con una certa soglia di abitanti, delle funzioni relative alla gestione delle infrastrutture tecnologiche, della rete dei dati, delle banche dati e degli applicativi software necessari al funzionamento del SUAP associato e alla formazione, sia amministrativa che informatica, dei funzionari pubblici incaricati[109].

L'attribuzione ai comuni della funzione fondamentale suddetta è in linea con l'ultima giurisprudenza costituzionale in materia (cfr Corte cost. n. 15 del 2010) che, confermando la potestà esclusiva statale sulla disciplina SUAP, implementa la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione. Ed, inoltre, non contrasta con la "delega" alle camere di commercio, poiché è oramai acclarato che l'art. 4, comma 11, d.P.R. 160/2010 utilizza il termine in modo "atecnico", contemplando invece l'ipotesi di "avvalimento degli uffici altrui"[110].

Oltre al miglioramento degli istituti presenti per consentire una maggiore funzionalità ed efficacia alle normative sullo *start up*, è stata di recente rilanciata la proposta di istituire un "tutor d'impresa" disciplinandone espressamente l'attività all'interno della disciplina del SUAP[111]. A tal fine, si promuove la collocazione del tutor presso le strutture "terminali" della PA per tutte le vicende amministrative d'interesse delle imprese e relative ai procedimenti complessi, identificandolo con il responsabile del SUAP o con un altro soggetto da questo incaricato. Il tutor dovrebbe rappresentare il *trait d'union* tra PA e imprese (e Agenzie per le imprese qualora

[109] Proposta presentata da Piero Rubbioli per conto di ANCI Toscana nel convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 Settembre 2012.

[110] Come in effetti è stato chiarito in una nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione normativa il 12 gennaio 2011.

[111] Proposta presentata da Confindustria in un convegno sugli sportelli unici tenuto presso la sede dell'ANCI, il 27 settembre 2012.

verranno istituite) nell'ambito dei procedimenti autorizzatori al fine di supportare le amministrazioni, far funzionare i meccanismi procedimentali, curare il rispetto dei tempi e delle comunicazioni, anche in conferenza di servizi, assistere e tenere costantemente informate le imprese nel corso di tutta la procedura[112].

Pur senza prevedere un'esplicita previsione normativa in materia, all'attività di tutor d'impresa si ispira dal 2004 il comune di La Spezia, in seguito ad un accordo siglato con Confindustria La Spezia, CNA, Sistema impresa e Confartigianato, attraverso il quale è stato istituito un "*front office* allargato". In particolare, si prevede una forma di assistenza all'impresa volta a comprenderne le esigenze, a garantire l'accesso immediato alle informazioni necessarie, anche tecnico – professionali, a coordinare costantemente i rapporti con i servizi interni e le conferenze che si attivano con gli stessi, a presidiare costantemente l'avanzamento della pratica, ad essere motore del procedimento, ad accertare se il servizio prestato sia risultato adeguato alle aspettative del cittadino/imprenditore/professionista (svolgere cioè indagini di *customer satisfaction*) e, in sostanza, ricercare le procedure più semplici e brevi creando l'ambiente ottimale per favorire lo sviluppo economico locale.

In entrambi i casi non si tratta di creare una nuova funzione amministrativa, ma di potenziare il ruolo di assistenza cui il SUAP è attualmente tenuto dall'art. 7 della direttiva servizi, come recepito dall'art. 26 del d.lgs. n. 59/2010 e dagli artt. 3 e 4 del d.P.R. 160/2010. A tale attività si vorrebbe ora conferire una lettura "dinamica", idonea ad "invertire" l'approccio della PA, trasformandola da "controllore" a "facilitatore", renderla, cioè, capace di offrire un effettivo ausilio per l'imprenditore "accompagnandolo" nel percorso finalizzato allo *start-up*, affinché questo si svolga in coerenza con gli obiettivi di semplificazione amministrativa[113].

Sembra, inoltre, che il ruolo del tutor possa essere letto in chiave di "servizio", di cui Mario Altavilla ha parlato riguardo alla funzione del SUAP "percepita" dalle imprese. Infatti, pure in questo caso, si tratta di un soggetto che svolge un sostegno fattivo e funzionale all'avvio dell'attività d'impresa a cui potrebbe essere conferito anche il compito di "divulgazione secondaria" o di "*marketing* normativo", vale a dire di assistenza alla conoscenza del contenuto delle norme da parte di coloro che le devono osservare. Il tutor consentirebbe, inoltre, alla PA di ottemperare all'obbligo informativo cui essa è tenuta, non solo dai disposti *ex* articoli 6 del d.l. n. 70/2011 e 54 d.lgs. n. 82/2005, ma anche quale corrispettivo del "diritto" all'informazione stabilito dalle disposizioni della direttiva comunitaria e dal decreto attuativo sopra richiamate. In specie, il tutor potrebbe curare la diffusione delle letture ufficiali degli

[112] Si propone, inoltre, di potenziare il ruolo di assistenza delle regioni e la creazione di un *help desk* presso di queste, qualora i comuni non assicurino la funzione di tutor d'impresa. In tali casi l'impresa dovrebbe rivolgersi alla regione competente e affinché quest'ultima, anche con il supporto di tutor di altri sportelli unici presenti nel proprio territorio, assicuri i servizi minimi di assistenza e di consulenza.

[113] Una simile proposta è stata inoltre formulata nella Segnalazione del Garante della concorrenza e del mercato "*Proposta di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*", p. 19 e ss.

adempimenti prescritti, assolvendo, altresì, al compito di promuoverne l'applicazione corretta e, in ultima istanza, contribuire a fare chiarezza giuridica[114].

[114] L'esigenza di chiarezza riguardo alle normative in materia di attività produttive è sempre più avvertita vista la propensione del legislatore a risolvere le criticità varando nuove norme che spesso contraddicono quelle già esistenti. Questo è il caso dell'art. 35 del decreto legge n. 179 del 2012, che istituisce il "*Desk Italia – Sportello unico per l'attrazione degli investimenti esteri*", definito quale: "*soggetto pubblico di riferimento territoriale nazionale per gli investimenti esteri*", istituto presso il Ministero dello sviluppo economico. Le disposizioni che lo riguardano contraddicono apertamente la disciplina del d.P.R. n. 160/2010 ponendosi, altresì, in contrasto con la stessa normativa comunitaria. Sebbene le intenzioni siano evidenti: migliorare la competitività e la capacità di attrazione degli investimenti e sciogliere i nodi connessi al "fare impresa" (al riguardo, si rileva che nel 2012 l'Italia è risalita di 14 posizioni nella classifica del *Doing Business*, passando dall'87°al 73° posto e dal 77° al 67° posto nello specifico ambito di "*Starting a business*"), non convince tuttavia la modalità prescelta, perché ostacola le attività di messa a regime del SUAP e produce esiti giuridici incerti.

2.2.3. Tempi e procedure dei pagamenti nelle PA

1. I ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni un anno dopo.

Nel lavoro "I tempi e le procedure di pagamento delle pubbliche amministrazioni", pubblicato nella "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", presentata nel mese di novembre 2011, è stata data ampia evidenza al problema dei ritardi di pagamento della PA verso i propri fornitori, un fenomeno che da alcuni anni influenza la già precaria situazione europea, segnata dalla più grave crisi finanziaria ed economica dopo la "grande depressione" degli anni trenta del secolo scorso. La crisi presenta caratteristiche peculiari in Italia poiché s'intreccia con irrisolti problemi strutturali di natura economica e civile e soprattutto con la questione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL e della sua sostenibilità, sul quale inciderebbe una eventuale soluzione radicale del problema dei ritardi di pagamento delle PA.

Nel documento è stato posto l'accento sui caratteri, contingenti e strutturali, del fenomeno e sulle interconnessioni dello stesso con le problematiche della finanza pubblica, con la riforma della PA e in particolare della dirigenza, con l'efficienza del sistema e degli strumenti di pagamento, con la necessità di attuare una rigorosa programmazione della spesa e dei flussi di cassa, con la semplificazione delle procedure contabili di spesa. Sono state inoltre riportate alcune indagini sui ritardi di pagamento che confermano sostanzialmente l'entità anche quantitativa del problema indicata dalla Banca d'Italia e dalla Confindustria.

Nei mesi successivi, anche a causa dell'acuirsi della crisi economica e del pericolo che il dispiegarsi di fenomeni diversi (stretta creditizia, crisi di liquidità, ritardi nei pagamenti, caduta del PIL) potesse incidere pesantemente sul tessuto produttivo del paese e soprattutto sulle piccole e medie imprese, il problema è entrato prepotentemente nell'agenda del Governo Monti e si è creata una forte pressione dell'opinione pubblica e delle associazioni di categoria delle imprese che chiedevano iniziative concrete per avviare a soluzione i ritardi di pagamento.

Tuttavia, in pochi casi il tema è stato trattato con una prospettiva di medio-lungo termine, bensì privilegiando le soluzioni immediate connesse allo smaltimento (parziale) del debito accumulato dalle PA nei confronti dei fornitori. Non si può negare ovviamente che il problema principale sia quello di fornire liquidità alle imprese in un periodo caratterizzato dal manifestarsi delle situazioni sopra evidenziate in uno scenario economico recessivo. Si deve però ancora una volta sottolineare che, accanto alle soluzioni contingenti predisposte dal Governo, di cui si dirà più avanti, occorrerebbe affrontare con la stessa intensità e altrettanta decisione gli aspetti strutturali evidenziati dal ritardo dei pagamenti, riassumibili nell'inefficienza amministrativa, nel troppo lento dispiegarsi degli effetti delle

riforme della pubblica amministrazione, della burocrazia e della dirigenza, nel passo ridotto dell'impiego delle nuove tecnologie nelle strutture pubbliche ma, più in generale, negli esiti non brillanti delle riforme succedutesi nell'arco di vent'anni del sistema dei controlli interni ed esterni. Tutto ciò è essenziale sia per avviare a soluzione il problema sia per creare le condizioni affinchè non si aggravi e non si riproponga nei prossimi anni, rientrando così in una situazione di normalità.

Alcuni di questi argomenti sono stati già trattati nel menzionato lavoro e pertanto verranno solo accennati gli eventuali sviluppi mentre si tratterà della questione dei controlli poiché, ad avviso di chi scrive, questi rappresentano l'elemento di cerniera o, se si vuole, di chiusura di un sistema amministrativo che tenda all'ottimizzazione nella gestione delle risorse finanziarie, umane e tecnologiche, che ragioni in termini di obiettivi e risultati, che valuti le performance delle strutture amministrative e dei dirigenti e la soddisfazione dell'utenza. I segnali di un mancato raggiungimento degli obiettivi delle riforme del sistema dei controlli sono piuttosto evidenti e univoci e se ne coglie la drammaticità sia nella complessiva attività delle pubbliche amministrazioni sia, più specificamente, sulla questione dei ritardi di pagamento.

L'argomento è rilevante e complesso e coinvolge l'intero assetto amministrativo italiano poiché senza un efficiente sistema di controlli, anch'esso costantemente monitorato negli esiti, non potrà dirsi mai compiutamente realizzata una riforma generale della PA e della sua dirigenza sulla base dei principi di responsabilità e di *accountability* dell'attività amministrativa troppo spesso trascurati, mentre dovrebbero essere principi di civiltà giuridica alla base del "patto sociale" tra amministrazione e cittadini.

2. I provvedimenti per ridurre i ritardi di pagamento della PA: analisi e stato di attuazione

La pubblica amministrazione italiana paga con grande ritardo i suoi fornitori, nonostante direttive comunitarie e norme legislative nazionali che invocano tempi rapidi e prevedono gravi sanzioni in caso di ritardo. Si tratta di un fenomeno emerso con particolare virulenza negli ultimi anni, aggravato dalla situazione economica e finanziaria del paese e dalle manovre sui conti pubblici, che hanno operato sempre in senso restrittivo con tagli e rinvii che consentivano di stare dentro gli indicatori europei o comunque di non debordarne eccessivamente. E' tuttavia evidente che occorre tracciare un sentiero virtuoso affinché la situazione si normalizzi poiché se le imprese forniscono un bene o un servizio, secondo quanto previsto dagli accordi, devono essere pagate in tempi rapidi. Altrimenti salta il sistema dei prezzi, si scatena la corsa alla cessione del credito, si percorrono strade non lineari, che possono portare anche alla corruzione[122]. Il governo ha cercato di porre rimedio a questo problema con diverse iniziative di cui si dirà più avanti.

[122] Il rapporto presentato il 22 ottobre 2012 dalla Commissione istituita dal Ministro Patroni Griffi per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione

Il problema del ritardo dei pagamenti deve essere preso dal verso giusto per evitare che rimanga schiacciato, anche con le nuove proposte normative, tra due corni: impossibilità di aumentare l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche ed esigenza di razionalizzare il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. In particolare, per quanto riguarda le nuove disposizioni, si tratta dei commi 11-quater e 11-quinquies introdotti, nel corso dell'esame parlamentare, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 2012 in materia di semplificazione fiscale. Le norme integrano quanto previsto dall'articolo 9, comma 3 bis, del decreto n. 158 del 2008 (come modificato dalla legge di stabilità per il 2012) affiancando alla fattispecie dei crediti "pro soluto" da cedere a banche ed intermediari finanziari quella dei crediti "pro solvendo". Il fine è apparente: evitare che un'operazione importante di smobilizzo di questi crediti possa avere riflessi negativi sul debito pubblico (come probabilmente sarebbe stata la ventilata regolazione in titoli di stato dell'intero stock di debiti delle pubbliche amministrazioni). Potrebbe tuttavia trattarsi di una soluzione di corto respiro.

La distinzione tra cessione pro-soluto e pro-solvendo è semplice. Nel primo caso si prescinde dal rapporto tra creditore originario (il fornitore) e debitore (la pubblica amministrazione). Subentra il cessionario (la banca o l'intermediario finanziario) che dovrà essere pagato dal pubblico. Il fornitore, pagando un prezzo (che cercherà a sua volta di trasferire su quello praticato alla PA) al cessionario, si libera del credito, migliora il conto economico del proprio bilancio, riacquista solvibilità rispetto alle sue banche di riferimento.

Con il meccanismo del pro solvendo, invece, il fornitore non esce dal meccanismo, ma resta coinvolto fino al pagamento del debito ottenendo dal cessionario solo un'anticipazione (di parte) del suo credito e quindi non può evitare le ricadute sul suo conto economico e non può ricostruire la sua normale linea di credito con le banche di riferimento. Il meccanismo del pro solvendo viene in genere richiesto dal cessionario quando il credito non è ancora stato certificato dall'ente. In questi casi la

---

rileva che nelle aziende sanitarie, costrette a fare delle scelte in ordine a quali debiti pagare prima, le "priorità sono spesso discutibili e i criteri di scelta possono essere distorti o mancare, aprendo la strada all'arbitrio degli amministratori, su cui si innesca facilmente la corruzione". Per la Commissione è cruciale sotto questo profilo l'organizzazione e la tracciatura del ciclo passivo. Inoltre, spesso gli operatori privati sono costretti a monetizzare i loro crediti rivolgendosi a società di factoring che riescono a lucrare cospicui guadagni; anche in questo caso, rileva la Commissione, "a parte il rischio, certo marginale, che dietro società di questo tipo, che non siano diretta emanazione di istituti bancari, possano celarsi operazioni di riciclaggio di denaro di illecita provenienza, la gestione dei crediti può essere fonte di rapporti non chiari con la pubblica amministrazione". In merito al factoring si rileva infine che "entità particolarmente forti dal punto di vista finanziario possono creare rapporti preferenziali con singoli funzionari o dipendenti deputati all'erogazione delle risorse, riuscendo a farsi pagare in tempi più brevi, in tal modo lucrando sul piano degli interesse prededotti e creando un canale privilegiato che consente loro, in prospettiva, di diventare monopolisti del settore – chi vuol farsi pagare velocemente deve rivolgersi ad essi! – a scapito dei singoli imprenditori privati", *La corruzione in Italia: per una politica di prevenzione*", pagg. 102/103.

banca si copre dal rischio di una fatturazione impropria mantenendo in solido anche il creditore originario (al quale anticipa parte della somma con l'impegno alla restituzione nel caso in cui, ad esempio, l'azienda sanitaria non liquiderà la fattura). Con le nuove disposizioni l'incertezza verrà trasferita sulla pubblica amministrazione: nel momento in cui si decide una operazione di smobilizzo dei debiti commerciali governata dal centro, si ipotizza di fatto, non liberando il fornitore, che il pagamento possa non avere luogo e ciò contraddice la natura della cessione che dovrebbe riferirsi a crediti certi, liquidi ed esigibili.

Il riflesso sul debito non è legato alla natura della cessione ma, come è stato stabilito con chiarezza dai pronunciamenti in sede Eurostat (recepiti nella normativa vigente), dalla ristrutturazione delle posizioni debitorie oltre il termine temporale di 12 mesi, o dalla concessione di delegazioni di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni[123]. Solo in questi casi, espressamente vietati dalla legge finanziaria del 2007[124] (art. 1, commi da 736 a 740) che recepiva i nuovi criteri espressi in sede

[123] Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha emanato il 31 gennaio 2007 una circolare esplicativa (http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/normativa_spalla_destra/Circolare_MEF_31_gennaio_2007.pdf) delle norme approvate con la legge finanziaria del 2006 (riportate nella nota seguente). In particolare, a proposito del comma 739 (Definizione di indebitamento) si afferma: "La norma contemplata in questo comma si compone di due parti: la prima qualifica come debiti, recependole come tali nell'alveo del sistema giuridico italiano, alcune fattispecie di operazioni finanziarie, alla luce dei criteri definiti da Eurostat nella sua comunicazione del 4 settembre 2006; la seconda stabilisce che tale nuova qualificazione non si applica alle operazioni suddette deliberate prima della data della comunicazione e perfezionate entro il 31 marzo 2007. La comunicazione di cui sopra ha chiarito il trattamento contabile secondo il SEC 95 delle operazioni di cessione e di cartolarizzazione aventi ad oggetto crediti vantati da fornitori di beni e servizi alle ASL, in base alle quali le Regioni si impegnano mediante l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, derivante dalla ristrutturazione dei flussi finanziari rivenienti dai piani di ammortamento che da detti accordi scaturiscono. Eurostat, nella comunicazione, chiarisce che l'emissione di una nuova delegazione di pagamento, congiuntamente alla ridefinizione temporale dei flussi di pagamento, rappresenta una sostanziale novazione della passività originaria, che produce il cambiamento di natura della stessa da debito commerciale a debito finanziario, aumentando il livello complessivo di debito dell'ente - e, di conseguenza, della Pubblica Amministrazione - secondo i criteri definitori stabiliti dalla normativa comunitaria per il rispetto dei parametri fissati nel Trattato di Maastricht. Sono rilevanti, ai fini del presente comma tutti i crediti, anche se divenuti proprietà di operatori finanziari o società veicolo, originati da forniture di beni e servizi – anche nell'ambito di rapporti convenzionali in essere - ai soggetti di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 14 dicembre 2003, n. 350. Si considerano ristrutturazioni dei piani di ammortamento le dilazioni di pagamento superiori a 12 mesi non contenute nelle clausole iniziali di pagamento della fornitura ed oggetto di successivi accordi contrattuali, nonché le rinegoziazioni delle nuove obbligazioni assunte, anche indirettamente, dall'ente (quale, ad esempio, la delegazione di pagamento) in corrispondenza di tali rimodulazioni temporali dei pagamenti".

[124] La legge n. 296 del 2006 ha incluso nella definizione delle operazioni che concorrono all'accumulazione di debito le cessioni e le cartolarizzazioni dei crediti vantati dai fornitori, che determinano - anche indirettamente - l'assunzione di nuove obbligazioni a carico degli enti. La legge n. 296 ha anche disciplinato il ricorso da parte degli enti a operazioni in strumenti derivati, stabilendo che tali operazioni: i) devono avere come finalità la riduzione del costo finale del debito e il contenimento del rischio di mercato; ii) possono essere concluse solo a fronte di passività effettivamente dovute; iii) sono soggette a un obbligo di comunicazione ex ante al Ministero

europea Eurostat), il debito commerciale si trasformerebbe in debito finanziario e si

---

dell'Economia e delle finanze, pena l'inefficacia dei contratti sottostanti. Si riportano di seguito i richiamati commi della legge finanziaria per il 2007:

736. Le norme del presente comma costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Le operazioni di gestione del debito tramite utilizzo di strumenti derivati, da parte delle regioni e degli enti di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato. Gli enti possono concludere tali operazioni solo in corrispondenza di passivita' effettivamente dovute, avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti.

737. All'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti: "2-bis. A partire dal 1° gennaio 2007, nel quadro di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 119 della Costituzione, i contratti con cui le regioni e gli enti di cui al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pongono in essere le operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza e le operazioni in strumenti derivati devono essere trasmessi, a cura degli enti contraenti, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro. Tale trasmissione, che deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti medesimi, e' elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi. Restano valide le disposizioni del decreto di cui al comma 1 del presente articolo, in materia di monitoraggio. 2-ter. Delle operazioni di cui al comma precedente che risultino in violazione alla vigente normativa, viene data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza".

738. Gli enti tenuti alle comunicazioni previste dall'articolo 41 della legge n. 448 del 2001 conservano, per almeno cinque anni, appositi elenchi aggiornati contenenti i dati di tutte le operazioni finanziarie e di indebitamento effettuate ai sensi della normativa sopra citata. L'organo di revisione dell'ente territoriale vigila sul corretto e tempestivo adempimento da parte degli enti stessi.

739. Dal 1° gennaio 2007 alle operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, si aggiungono le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorche' indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento. Sono escluse le operazioni di tale natura per le quali la delibera della Giunta regionale sia stata adottata prima del 4 settembre 2006, purche' completate entro e non oltre il 31 marzo 2007.

740. Al comma 17, primo periodo, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sono soppresse le parole: "non collegati a un'attivita' patrimoniale preesistente".

aumenterebbe lo *stock* di debito pubblico[125]. Evidentemente , dopo il 31 dicembre 2005, (in cui è stato definito uno spartiacque normativo per la formazione di debiti privi di copertura nel settore sanitario), il 4 settembre 2006 (data della comunicazione Eurostat) e il 31 marzo 2007 (ultima finestra prevista dalla citata legge finanziaria per il 2006 per le operazioni in corso) si è verificata l'accumulazione di posizioni debitorie delle pubbliche amministrazioni, sia nella sanità che in altri settori. Questo dovrebbe essere oggetto di una ricognizione attenta poiché, trattandosi di posizioni debitorie definite, appare paradossale che, anziché a dati certi, ci si debba riferire a stime approssimate. Si dovrebbe in altre parole avere cognizione precisa della posizione debitoria della pubblica amministrazione, debiti che dovrebbero ritrovarsi integralmente rappresentati nei bilanci dei singoli enti. Non a caso il governo, per trovare una soluzione operativa, ha proposto in sede europea di considerare l'ammontare dei debiti della PA nei confronti dei fornitori "sotto la linea" rispetto al calcolo del fabbisogno obiettivo (anche se non potrà essere evitato l'impatto sul debito)[126].

I debiti commerciali rappresentano l'anello terminale di un processo che parte dallo stanziamento, nei bilanci di competenza, delle relative risorse. Lo scollamento tra competenza e cassa è il primo fenomeno da ridurre per favorire una ordinata gestione dei pagamenti (e il passaggio ad un bilancio per cassa favorirebbe questo processo). Vanno inoltre ridotti i tempi di trasferimento delle dotazioni, siano esse legate all'accertamento e alla riscossione di entrate o al trasferimento da altri livelli di

---

[125] La norma sulla quale si sono fondate le cartolarizzazioni dei crediti sanitari, modificata dalla legge finanziaria per il 2007, è contenuta nella legge finanziaria per il 2004 (art. 3, comma 17), che si riporta di seguito:

"17. Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata (*non collegati a un'attività patrimoniale preesistente*) e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea".

Come si può notare dal confronto con la nota precedente, la norma viene irrigidita escludendo l'assenza di collegamento con l'attività patrimoniale preesistente (periodo in corsivo espunto dalla lex posterior) e aggiungendo le operazioni di cessione relative a fornitori di beni e servizi.

[126] Sul punto è da segnalare la decisione Eurostat del 31 luglio 2012 che ha stabilito l'inclusione tra i prestiti delle passività commerciali delle amministrazioni pubbliche cedute a intermediari finanziari con la clausola pro soluto. L'adeguamento ai nuovi criteri ha comportato l'inclusione nel debito pubblico delle menzionate passività cedute ai soli intermediari finanziari non bancari; delle cessioni agli intermediari bancari si teneva già conto in precedenza in quanto tali operazioni erano classificate da questi ultimi tra i prestiti.

governo. La fissazione di opportune regole nei contratti di tesoreria potrebbero essere di ausilio per ridurre questi scompensi.

C'è poi il problema della gestione del ciclo passivo. Allo stato attuale la normativa vigente, alla quale è stata aggiunta la fattispecie del pro solvendo nel tentativo di eludere l'impatto sul debito, potrebbe essere difficilmente applicabile per moltissime pubbliche amministrazioni. Le Regioni e gli enti locali spesso non sono in grado "su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti" di certificare "nel rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia di patto di stabilità interno, entro il termine di trenta (o sessanta) giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile". Tant'è che la stessa norma esclude i casi più critici (enti locali commissariati e Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari). Bisogna pertanto intervenire, in parallelo rispetto all'operazione di smobilizzo, sulla razionalizzazione del ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni con un piano pluriennale coordinato dalle amministrazioni centrali. Solo in tal modo sarà possibile raggiungere l'obiettivo dei 30 e dei 60 giorni, fissato nella nuova direttiva europea. Si tratta di un intervento di ottimizzazione dei processi amministrativi, dal forte impatto organizzativo, un esercizio di *spending review,* in cui l'informatica può essere di grande ausilio. Tutto il processo deve essere tracciato, per evitare errori, duplicazioni e fenomeni corruttivi. Solo se si avvia un percorso di questo tipo può risultare efficace un intervento sullo *stock* di crediti accumulati, che potrebbe essere ricondotto ad una forma di anticipazione di liquidità da parte del sistema bancario e degli intermediari sui crediti esigibili, coordinata ed accompagnata da una regia centrale.

Il reticolo normativo in corso di attuazione per affrontare i ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione è molto articolato e potrebbe subire ulteriori modifiche volte a semplificare la normativa o a prevedere nuove fattispecie di crediti o soggetti passivi. Al momento ci sono: 4 decreti del Ministero del'Economia; 2 accordi tra ABI e associazioni imprenditoriali; "incursioni" nel decreto-legge n. 52 del 2012 (relativo alla "*spending review"*), convertito nella legge n. 94/2012. Successivamente, sono stati emanati provvedimenti integrativi e correttivi (ad esempio, il decreto ministeriale del 24 settembre 2012 sulle modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali) e norme applicative delle disposizioni sopra riportate.

L'operazione cerca di rispondere a un problema molto acuto ed è apprezzabile l'intento di cercare una soluzione anche se vi sono diverse criticità, soprattutto considerando la modesta entità dell'intervento rispetto alla massa dei crediti da smobilizzare e le procedure attuative, che non si segnalano per semplicità e chiarezza. Inoltre, molte questioni restano irrisolte (non è chiaro se il credito ha diritto al pagamento degli interessi di mora e come si concilia la nuova procedura con l'eventuale ricorso giurisdizionale già attivato dal creditore nei confronti dell'amministrazione debitrice). La possibilità di compensazione, da cui è evidentemente attesa la soluzione di una quota rilevante del problema, rischia di far

perdere, in un rapporto triangolare, l'esatta consistenza del dare e dell'avere. Non si sceglie in modo univoco la procedura telematica per la trasmissione dei dati, con il rischio di mettere in movimento un processo (milioni di fatture), che rischia di diventare incontrollabile.

2.1 Gli accordi

Per sbloccare la situazione dei ritardi, nel mese di maggio sono stati firmati un accordo tra governo, ABI e Associazioni delle imprese (Confindustria, Rete imprese Italia e Confartigianato) e una convenzione tra ABI e Cassa Depositi e Prestiti. L'ammontare del complesso degli interventi previsti, secondo quanto fatto presente dal governo e riportato dai principali organi d'informazione, si aggira intorno ai 30 miliardi; di questi, 12 (2 derivanti dalla convenzione tra ABI e CDP del 6 marzo 2012 e 10 derivanti dal plafond crediti PA messo a disposizione con il primo accordo) si riferiscono rispettivamente allo smobilizzo dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione e 18 (di cui 8 derivanti dalla richiamata convenzione ABI-CDP e 10 dal plafond progetti investimenti Italia messo a disposizione con il secondo accordo) al plafond "progetti investimenti Italia". La massa finanziaria messa a disposizione per lo smobilizzo dei crediti verso la PA ammonta quindi complessivamente a 14 miliardi (i richiamati 12 del primo accordo, cui vanno aggiunti i 2 del quarto decreto, che prevede il pagamento dei crediti con titoli di stato, di cui si dirà più avanti). Ai debiti arretrati della PA centrale sono inoltre destinati una parte dei proventi che si otterranno con la cessione dei beni dello Stato[127], così come previsto dal decreto legge n. 87/2012 il quale dispone che i corrispettivi delle dismissioni, oltre all'ammortamento dei titoli di Stato, siano riassegnati al Fondo speciale per la reiscrizione dei residui perenti delle spese correnti ed al Fondo speciale per la reiscrizione dei residui in conto capitale o siano utilizzati per incrementare la dotazione stabilita dall'art. 35, comma 1, lett. b) della legge n. 27/2012 (2 mld.) Un ammontare inferiore a tutte le stime effettuate, che indicano valori multipli di almeno 4 volte. Ciò significa che l'operazione in cantiere si configura come la prima di una serie. Una ragione in più per mettere in piedi un meccanismo organizzativo finalizzato a durare nel tempo.

Nell'accordo sui pagamenti (della convenzione tra ABI e CDP non si tratta in questa sede) si richiamano le innovazioni normative che consentono la cessione in forma semplificata "senza la necessità di interventi notarili e con la piena opponibilità di detta cessione". Questa disposizione è positiva perché si muove nella linea della semplificazione, fondamentale per la riuscita di questo tipo di operazioni.

[127] In una intervista al Sole 24 Ore del 17 ottobre 2012, il Ministro dell'Economia ha confermato la scelta di destinare i proventi delle dismissioni per ridurre sia il debito finanziario sia quello commerciale; in particolare, le somme che saranno acquisite nel 2013 andranno ad alimentare il fondo al quale erano già stati destinati circa 6,7 mld nel 2012.

L'eliminazione dell'atto notarile per il perfezionamento della cessione riduce anche un costo, il pagamento della tassa di registro, che fino ad oggi era elusa dai detentori dei crediti e dai cessionari con defaticanti "migrazioni" in Svizzera per concludere l'accordo al di fuori del territorio nazionale. Il decreto attuativo prevede la possibilità per il Fondo di garanzia per le PMI di rilasciare garanzie sulle anticipazioni di crediti vantati nei confronti della PA "nella percentuale massima del 70% e a condizioni economiche di favore". Il Comitato di gestione del Fondo ha già formalizzato il regolamento operativo che sarà recepito in un decreto; si potranno così avviare le procedure per l'utilizzo del plafond di circa 10 mld. a disposizione del Fondo per lo smobilizzo dei crediti a favore delle PMI che operano in Italia le quali tuttavia non dovranno avere posizioni classificate dalla banca come sofferenze, partite incagliate, esposizioni ristrutturate, scadute o sconfinamenti da oltre 90 giorni né procedure esecutive in corso (salvo il caso, che la banca valuterà discrezionalmente, che tali problemi derivino proprio dal mancato incasso dei crediti).

Tra le modalità tecniche di utilizzo delle somme messe a disposizione delle banche, che sarà formato utilizzando le modalità più convenienti, si richiamano le fattispecie del pro-soluto, del pro-solvendo e dell'anticipazione. Nel caso in cui non ci sia cessione del credito è necessaria la copertura del Fondo di garanzia e la misura dell'anticipazione del credito viene fissata al 70 per cento (lo stesso ammontare della garanzia del Fondo). Nel valutare il rischio di credito le banche terranno conto che le operazioni connesse all'utilizzo delle somme sono riconducibili alla PA debitrice. Solo se nella certificazione è presente la data di pagamento le banche manterranno le linee di credito concesse all'impresa (e quindi l'operazione sui crediti sarà aggiuntiva rispetto a queste).

Condizione per l'effettuazione delle operazioni è che i crediti siano certificati come "certi, liquidi ed esigibili". A tale proposito si rileva che le tre fattispecie previste dall'accordo, prima indicate, appaiono ridondanti rispetto alla natura dei crediti ammessi, poiché se il credito presenta le caratteristiche indicate sia per il fornitore (che libera il proprio bilancio), sia per il *factor*[128] (che può disporre pienamente del titolo), l'operazione più naturale è quella della cessione pro-soluto. Come si è detto la natura del credito non è connessa al mantenimento del legame con il cedente, bensì al tempo di dilazione, che non può superare i 12 mesi (come si precisa nell'accordo per il caso in cui non sia prevista la data di pagamento). Il tasso di interesse/sconto sarà determinato sulla base di due elementi: 1) il costo di provvista; 2) uno spread in funzione della qualità dell'impresa, del garante e della struttura dell'operazione. Tale importo viene fissato dall'accordo: il tasso BCE + uno spread tra 80 e 137 punti base. L'orizzonte temporale in cui sviluppare l'operazione è la fine del 2012.

[128] Il factoring è un particolare tipo di contratto con il quale un soggetto (cedente) si impegna a cedere tutti i crediti presenti e/o futuri a un altro soggetto (factor) il quale, dietro un corrispettivo, fornisce una serie di servizi all'impresa cedente: • amministrazione, gestione e incasso dei crediti; • assistenza legale nella fase di recupero dei crediti • valutazione dell'affidabilità della clientela. Il factor provvede inoltre al finanziamento dell'impresa sia attraverso la concessione di prestiti, sia attraverso il pagamento anticipato dei crediti ceduti.

2.2 *I decreti sulla certificazione*

Si tratta di due decreti gemelli[129] . Il primo si riferisce alle "amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali". Il secondo indica come soggetti destinatari le Regioni, gli enti locali e le aziende sanitarie (in entrambi i casi sono escluse le società partecipate e gli enti strumentali). I decreti disciplinano le modalità di certificazione del credito relativo a "somministrazioni, forniture e appalti". Nel caso delle amministrazioni locali però l'ambito di applicazione esclude diversi soggetti pubblici; infatti, la certificazione non può essere rilasciata, a pena di nullità: a) dagli enti locali commissariati ai sensi dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. Cessato il commissariamento, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti sorti prima del commissariamento stesso. Nel caso di gestione commissariale, la certificazione non può comunque essere rilasciata in relazione a crediti rientranti nella gestione commissariale; b) dalle regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari"). E' questo il primo grande elemento di criticità in quanto il ritardo preponderante si verifica proprio in quelle situazioni che presentano forti criticità organizzative e finanziarie. E non si tratta di un fenomeno marginale: sono infatti ben 10 le regioni interessate (Piemonte, Liguria, Abruzzo, Molise, Lazio, Sardegna, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Nella legge di conversione del decreto legge n. 52/2012 (*spending review*), è stato inserito un articolo (13 bis) in cui, nel ribadire l'esclusione dalla certificazione degli "enti del servizio sanitario nazionale delle regioni sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, ovvero a programmi operativi di prosecuzione degli stessi, qualora nell'ambito di detti piani o programmi siano state previste operazioni relative al debito", fa salve "le attestazioni rilasciate ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché le certificazioni rilasciate nell'ambito di operazioni di gestione del debito sanitario, in attuazione dei predetti piani o programmi operativi". Le certificazioni rilasciate secondo le modalità di cui alla legge n. 2/2009, come modificata dalla legge n. 94/2012, possono essere utilizzate anche ai fini dell'ammissione al fondo di garanzia di cui alla legge n. 662/96.Questa ipotesi, se da un lato fa rientrare parzialmente nella massa dei debiti la componente più significativa, apre un altro problema: la scarsa trasparenza, l'opacità del processo di

[129] Il primo decreto è stato emanato il 22 maggio 2012 e riguarda le modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Il decreto è stato modificato da un successivo decreto del MEF del 24 settembre 2012, in cui, tra l'altro, si ribadisce il doppio binario cartaceo e telematico per la certificazione dei crediti. Il secondo decreto, adottato il 25 giugno 2012, tratta delle modalità di certificazione da parte delle Regioni, degli enti locali e degli Enti del servizio sanitario nazionale.

liquidazione nelle regioni che presentano criticità strutturali, che potrebbe indurre, se non supportato da adeguata strumentazione organizzativa, alla certificazione di crediti non corrispondenti, in tutto o in parte, a forniture o prestazioni effettivamente erogate e corrispondenti ai sottostanti contratti.

La certificazione, sulla base dei decreti, non pregiudica il diritto del creditore "agli interessi relativi ai crediti, "in qualunque modo definiti, come regolati dalla normativa vigente o, ove possibile e indicato, dalle pattuizioni contrattuali tra le parti". A nostro avviso si tratta di un fattore di criticità che potrebbe vanificare l'operazione: infatti, la massa dei crediti da smobilizzare è nella disponibilità, per gran parte, dei cessionari. Questi soggetti detengono somme ingenti di crediti che hanno maturato, in base alla vigente normativa, elevati interessi (in molti casi Euribor + 7 punti percentuali). Considerata la situazione dei conti pubblici, la PA dovrebbe poter negoziare tale somma in cambio dell'accelerazione del pagamento e della messa a regime di un sistema che, auspicabilmente, nel futuro, dovrebbe evitare il riproporsi del fenomeno, anche per chiudere le partite finanziarie e i contenziosi che altrimenti resterebbero aperti, con oneri crescenti per la pubblica amministrazione.

Il grado di negoziazione è inversamente proporzionale al numero di cessioni subite dal credito. Nel caso in cui il detentore sia il fornitore originario è possibile limitare il pagamento alla sorte, chiedendo la rinuncia agli interessi. Se il credito maturato non è molto datato e si impianta un sistema di pagamenti rapidi a regime, il fornitore, che ha rapporti non occasionali con la pubblica amministrazione, può tranquillamente chiudere la partita in cambio del prezzo pattuito, rinunciando agli interessi. Bisogna prevedere quindi questa possibilità di accordo volontario. Anche quando il credito è nella disponibilità del cessionario è possibile una transazione degli interessi molto al disotto delle disposizioni vigenti. Un *factor* bancario o specializzato in un settore (ad esempio *Farmafactoring* nella sanità) sarà disponibile ad accettare un tasso d'interesse pari al costo del denaro incrementato di uno *spread*. Su ammontari rilevanti questo significa per la pubblica amministrazione risparmi significativi. Più difficile (ma non impossibile) ottenere uno sconto sugli interessi quando il credito è oggetto di più cessioni (perché in ogni passaggio c'è una *fee* che deve essere corrisposta al cedente e la somma delle *fees* riduce il margine di trattativa). I cessionari (o *factor*) sono di vario tipo, più o meno disposti a transigere sugli interessi (un *hedge fund* asiatico non è particolarmente interessato ai problemi della sanità italiana), ma tutti, di fronte ad un impegno pubblico straordinario come quello in atto, sono stimolati ad entrare nella operazione, perché in tal modo ricostituiscono la propria liquidità e possono effettuare nuove operazioni. Anche per questo non è saggio immettere nel sistema una consistente liquidità se parallelamente non si è ben riorganizzato il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni. La liquidità sarebbe impiegata per l'acquisto di nuove masse creditorie e il problema dello smaltimento si riproporrebbe di nuovo.

Riorganizzare il ciclo passivo significa anche disintermediazione finanziaria, che può confliggere con gli interessi dei *factor* (ma anche il *factor*, se il ritardo è troppo

elevato, alla fine può saltare). Le imprese fornitrici inoltre non cedono solo (prevalentemente pro soluto) per avere sicurezza dei flussi finanziari, ma anche (per esempio le grandi aziende farmaceutiche che utilizzano *Farmafactoring*) per avere un servizio e non doversi preoccupare della riscossione (pagano quindi già una *fee*). Quindi il ruolo del *factor* come supporto alla impresa fornitrice esisterà sempre (ed è utile). Quello che presumibilmente verrà meno un giorno, o si attenuerà (ma c'è molto lavoro da fare) è la funzione impropria (ma molto utile) di banchiere della PA che il *factor* attualmente svolge (ovviamente ricavando un guadagno).

I decreti non affrontano il problema del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, limitandosi ad affermare che i pagamenti "conseguenti alle certificazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" e che le aziende sanitarie sono vincolate agli obblighi del decreto "solo se compatibili con i saldi programmati di finanza pubblica". Ma il pagamento di una massa consistente di debiti commerciali inevitabilmente forzerà i limiti di cassa previsti dal patto interno. Tant'è che il governo italiano sta cercando di ottenere in sede europea, come si è detto, la collocazione di questa partita sotto la linea ai fini del pareggio di bilancio. Ma si tratterebbe comunque di una concessione una tantum (quindi va data soluzione strutturale al problema perché non si potrà ripetere) che, in ogni caso, pur non pesando sull'indebitamento netto, esplicherà i suoi effetti sul fabbisogno (e quindi sullo *stock* del debito).

Nello schema si dice che la certificazione non può essere rilasciata "qualora risultino procedimenti giurisdizionali pendenti". In altre parole i crediti per i quali sia già iniziata una causa, restano fuori dal processo. Si tratta di un'ulteriore criticità perché, in molti casi, al ritardo del pagamento segue, da parte del fornitore o del cessionario, un'azione giudiziaria per il recupero, finalizzata ad aumentare la pressione sull'ente pubblico per ottenere il pagamento. E se, come si è detto, bisogna prevedere un accordo sugli interessi, tanto vale estenderlo alla rinuncia ai procedimenti di recupero in corso.

I procedimenti per il recupero dei crediti rappresentano una patologia del sistema, particolarmente diffusa nel settore sanitario. Le aziende sanitarie sono spesso soccombenti di fronte al giudice. I procedimenti per ritardato pagamento impediscono agli uffici legali delle aziende sanitarie di seguire con adeguata attenzione i contenziosi di natura sostanziale (quando il giudice si è pronunciato si perde il legame tra credito e fornitura sottostante). Soprattutto nel meridione, ogni

singola fattura (nonostante sentenze della cassazione che vietano questa prassi[130]) viene sistematicamente impugnata, gonfiando a dismisura le spese legali. Il rischio di pignoramento paralizza la gestione finanziaria delle aziende sanitarie, considerato che in alcuni casi si è giunti al pignoramento della cassa regionale. L'occasione dello smobilizzo dei pagamenti arretrati deve essere colta per smantellare, attraverso accordi con i soggetti creditori, l'enorme contenzioso accumulato, che andrebbe monitorato e tracciato.

L'amministrazione o l'ente debitore, entro i termini prescritti, riscontrati gli atti, certifica che il credito è certo, liquido ed esigibile ovvero ne rileva l'insussistenza o l'inesigibilità, anche parziale, utilizzando il modello di cui all'art. 2 dei decreti ministeriali del 22 maggio e del 25 giugno 2012. Sulla base del decreto 24 settembre 2012 (che modifica quello del 22 maggio 2012), trascorso invano il termine previsto, il creditore può presentare istanza per le certificazioni di competenza delle amministrazioni statali centrali al competente Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero vigilante e per le certificazioni di pertinenza delle amministrazioni statali periferiche alla competente Ragioneria territoriale dello Stato. L'incarico è conferito prioritariamente, entro dieci giorni dall'istanza, a un dirigente o funzionario dell'amministrazione o ente debitore o, in subordine, della competente Prefettura – Ufficio territoriale del Governo e, infine, della relativa Ragioneria territoriale dello Stato e del relativo Ufficio Centrale del Bilancio. Il commissario opera in qualità di pubblico ufficiale e può svolgere presso l'amministrazione debitrice ogni attività funzionale al rilascio della certificazione, compresi l'accesso e l'estrazione di atti e documenti. La certificazione deve essere rilasciata entro i successivi cinquanta giorni dalla nomina, dandone contestuale informativa all'amministrazione o ente debitore. Tale procedura può svolgersi anche mediante la piattaforma elettronica, per le richieste di pagamento dei debito avanzate utilizzando questa infrastruttura.

---

[130] Cassazione civile, Sezioni Unite, 15 novembre 2007, n. 23726 "Non è consentito al creditore di una determinata somma di denaro, dovuta in forza di un unico rapporto obbligatorio, di frazionare il credito in plurime richieste giudiziali di adempimento, contestuali o scaglionate nel tempo, in quanto tale scissione del contenuto della obbligazione, operata dal creditore per sua esclusiva utilità con unilaterale modificazione aggravativa della posizione del debitore, si pone in contrasto sia con il principio di correttezza e buona fede, che deve improntare il rapporto tra le parti non solo durante l'esecuzione del contratto ma anche nell'eventuale fase dell'azione giudiziale per ottenere l'adempimento, sia con il principio costituzionale del giusto processo, traducendosi la parcellizzazione della domanda giudiziale diretta alla soddisfazione della pretesa creditoria in un abuso degli strumenti processuali che l'ordinamento offre alla parte, nei limiti di una corretta tutela del suo interesse sostanziale". Tale orientamento è stato ribadito, da ultimo, nella sentenza della Corte di Cassazione, Sezione II civile del 6 marzo - 27 maggio 2008, n. 13791 dove si afferma: "Con una recente decisione (SS.UU., n. 23726 del 2007) è stato affermato il principio secondo cui è contraria alla regola generale della buona fede, in relazione al dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e si risolve in un abuso del processo (ostativo all'esame della domanda) il frazionamento giudiziale, contestuale (o sequenziale) di un credito unitario, cui questo Collegio presta convinta adesione, anche in ragione di ciò nella specie, appare necessario procedere ad un più compiuto esame delle ragioni in forza delle quali è stato esclusa la sussistenza di un credito derivante da un unico contratto o comunque da un unico ordine, cosa questa che comporta l'accoglimento nei sensi esplicitati del motivo in esame, con rinvio ad altra sezione della Corte di appello di Milano, che provvederà anche sulle spese del presente procedimento per cassazione".

La procedura proposta per la certificazione non è semplice. C'è uno sdoppiamento tra un procedimento ordinario (cartaceo) e una piattaforma informatica (che resta, anche dopo la sua predisposizione, un percorso parallelo a quello cartaceo). L'esperienza di centralizzazione dei pagamenti più simile a quella in discussione (realizzata nella regione Lazio a partire dal 2009) si è invece fondata sull'obbligo dell'uso della piattaforma informatica. E' molto oneroso gestire un processo al tempo stesso cartaceo e telematico, con il forte rischio di duplicazione: lo stesso fornitore potrebbe inviare parte delle fatture telematicamente e parte su supporto cartaceo. La somma importante che si vuole trattare nell'operazione (14 miliardi di euro sono, come si è detto, solo una parte dello stock da smobilitare) corrisponde a milioni di fatture, che rischiano di travolgere le strutture chiamate a gestire il processo (RGS e CONSIP).

Si prevedono diversi allegati: uno per l'istanza di certificazione richiesta dal creditore all'amministrazione debitrice, cui questa risponde, entro 60 giorni, utilizzando un altro modello. Il procedimento si sovrappone quindi alle procedure di liquidazione in essere presso le pubbliche amministrazioni, che dovranno essere adeguate al nuovo schema, delineando ulteriori tempi di esecuzione ("l'attribuzione di un numero progressivo identificativo per ogni certificazione rilasciata"), nonché esigenze di addestramento del personale addetto. Si dispone in questo modo una sorta di processo di riconciliazione del debito (alla richiesta del creditore, l'amministrazione risponde che il credito è certo, liquido ed esigibile, "ovvero ne rileva l'insussistenza o l'inesigibilità anche parziale") che difficilmente può essere effettuato (peraltro su carta e con centralizzazione nazionale) entro 30 giorni (così ridotti dagli originari 60 dal decreto del Ministro dell'Economia del 24 settembre 2012). Per i crediti oltre i 10.000 euro l'amministrazione verifica se ci sono cartelle di pagamento a carico dell'impresa (come previsto dal DPR n. 602/73, art. 48 bis). Nel caso in cui risultino cartelle non pagate, la certificazione viene comunque emessa al lordo di queste, ma indicando l'importo delle cartelle notificate. Nel caso in cui la certificazione serva a compensare somme iscritte a ruolo (in base all'art. 28 quater, comma 1 del DPR n. 602/73) il pagamento va effettuato entro 12 mesi dal rilascio della certificazione. Se il creditore ha un'esposizione debitoria nei confronti della stessa amministrazione di cui è creditore, il credito può essere certificato e conseguentemente ceduto o oggetto di anticipazione, al netto della compensazione tra debiti e crediti. Fanno eccezione le somme dovute per cartelle di pagamento e atti riguardanti crediti d'imposta per spese di attività di ricerca, detrazione per interventi di riqualificazione energetica, quote e contributi ad associazioni e circoli privati, nel caso in cui il creditore dichiari nell'istanza di certificazione l'intenzione di utilizzare il credito in compensazione ai sensi dell'art. 31, comma 1-bis del decreto-legge n. 78/2010. Gli enti locali sono tenuti a comunicare mensilmente al MEF l'ammontare delle certificazioni rilasciate, ad eccezione di quelle elettroniche.

Più funzionale sarebbe invece che, sulla base dei procedimenti già operativi presso le pubbliche amministrazioni, queste, entro 60 giorni (o meglio 120, per fornire alle

imprese un tempo congruo per un'azione concentrata) completino il proprio processo di liquidazione, certificando (o dichiarando non certificabili, in tutto o in parte) le fatture giacenti presso i rispettivi sistemi contabili. A questo punto potrebbero inviare un flusso telematico alla piattaforma CONSIP. In gran parte la massa trattata sarà formata quindi da crediti già certificati e presumibilmente ceduti pro-soluto dai fornitori (nei sistemi contabili è già presente il cessionario che ha acquistato il credito).

La piattaforma informatica per la certificazione dei crediti è entrata in funzione dal mese di ottobre 2012; a essa dovranno abilitarsi sia le amministrazioni, centrali e locali, sia i titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili,: questi ultimi utilizzando il modello generato dal sistema. L'obiettivo è di rendere più agevole richiedere e rilasciare le certificazioni, semplificando quindi le procedure di cessione, anticipazione e compensazione dei crediti. Il Ministero dell'Economia e l'Associazione Bancaria Italiana hanno sottoscritto una convenzione in base alla quale le banche e gli intermediari finanziari potranno accedere direttamente alla piattaforma per verificare lo stato del credito velocizzando e semplificando le procedure di anticipazione e sconto per le imprese fornitrici della pubblica amministrazione. Secondo le rilevazioni dell'ABI, la maggior parte del sistema bancario è pronta ad aderire alla convenzione e a rendere quindi operativa la procedura. Inoltre, il decreto del MEF del 24 settembre 2012 prevede che l'impresa creditrice possa delegare una banca o un intermediario finanziario abilitato a gestire per proprio conto le attività connesse alla procedura di certificazione del credito, ivi compresa la presentazione dell'istanza di nomina del commissario ad acta.

La procedura prevede la verifica preliminare da parte dell'amministrazione, dell'avvenuto assolvimento degli obblighi fiscali da parte del creditore. Questa disposizione, in vigore da diversi anni, è stata metabolizzata nel ciclo passivo, nonostante gli ostacoli non banali che crea ad una spedita liquidazione del credito. Resta comunque, sulla base della vigente legislazione, nella responsabilità delle amministrazioni preposte alla certificazione del credito. Per conferire maggiore speditezza all'operazione, che risolve solo un problema di breve periodo, si potrebbe forse derogare alla norma, lasciando alla amministrazione finanziaria la funzione di verifica del comportamento fiscale dei creditori della PA (o prevedendo, con specifica disposizione, una verifica a valle del processo di pagamento). Per le stesse ragioni di speditezza è forse utile eliminare l'ipotesi di compensazione tra crediti e debiti del fornitore rispetto alla medesima amministrazione.

Per gli enti locali è prevista inoltre la nomina di un commissario *ad acta* da parte del competente Ufficio Centrale del Bilancio (UCB) o della Ragioneria Territoriale (RT), decorsi 60 giorni senza il rilascio della certificazione e su istanza del creditore. Il percorso immaginato è a ostacoli (e articolato tra cartaceo e telematico): il creditore, con l'allegato 1-bis ai menzionati decreti, chiede la nomina del commissario all'UCB (o alla RT) il quale lo designa entro 10 giorni, con l'allegato 3; il commissario, con poteri di pubblico ufficiale, provvede al rilascio della certificazione entro 50 giorni. Il

commissario *ad acta*, correlato alla riscossione del credito, è una norma di chiusura dell'ordinamento: viene nominato dal giudice, a valle della condanna della pubblica amministrazione al pagamento, nel caso in cui questa si rifiuti (anche per inerzia) di ottemperare. Prevedere un meccanismo analogo in via amministrativa appare come una forzatura. Se una pubblica amministrazione non riesce a completare il processo di liquidazione ciò è probabilmente dovuto a ragioni di natura organizzativa e gestionale che verrebbero aggravate dalla nomina di un commissario per ciascun credito vantato, con il risultato di intasare gli uffici, con aggravio di costi per la pubblica amministrazione. Se l'amministrazione non ha certificato un credito, non ne ha neppure dichiarato la possibile insussistenza (magari parziale). E' improbabile, in questa situazione, che l'attività e gli strumenti azionabili dal commissario *ad acta* risultino efficaci. Nel caso di crediti non certificati non si intravede altra possibilità di azione, a parte quella giudiziaria azionata dal creditore, che riorganizzare il ciclo passivo delle pubbliche amministrazioni adeguandolo a tempi coerenti con quelli europei. Nel frattempo con la procedura straordinaria potrà essere pagata rapidamente (e telematicamente) l'ingente massa dei crediti certificati in un congruo arco temporale (120 giorni).

2.3 Il decreto sulle compensazioni

Il decreto introduce la possibilità di compensare i crediti certificati con il "pagamento totale o parziale delle somme iscritte a ruolo entro il 30 aprile 2012 per tributi erariali e per tributi regionali e locali, nonché per contributi assistenziali e previdenziali". La possibilità di compensazione è estesa anche agli oneri accessori. In sostanza ciò che l'impresa deve alla pubblica amministrazione può essere compensato con quanto deve da questa ricevere (inclusi gli enti del servizio sanitario nazionale). La possibilità di compensare crediti con imposte, anche se in forma più contenuta, non è nuova nel nostro ordinamento. Gli enti morali (ospedali religiosi) possono infatti utilizzare i crediti che vantano presso le aziende sanitarie in sostituzione del pagamento all'INPS dei contributi previdenziali relativi ai propri dipendenti. L'esperienza presenta alcune criticità: vi è incertezza nella correlazione tra credito e partite previdenziali; si accumulano notevoli ritardi di pagamento delle aziende sanitarie all'INPS; si perde la connessione tra i riferimenti riassuntivi dell'INPS e quelli dei sistemi contabili delle aziende; nel passato sono state effettuate tra le due pubbliche amministrazioni transazioni all'ingrosso, per la difficoltà estrema di ricostruire le compensazioni effettuate; nel rapporto trilatero si crea incertezza tra le azioni dei diversi soggetti (chi deve dare a chi e per cosa).

Una soluzione più semplice, visto che il problema per la pubblica amministrazione è tra il dare (pagare i debiti) e il non avere (rinunciare alle entrate corrispondenti attraverso la compensazione), potrebbe essere quella di sospendere i versamenti delle somme iscritte a ruolo per i titolari di crediti certificati fino al pagamento delle somme dovute dall'amministrazione. I titolari di crediti certificati conoscono

esattamente quanto devono avere dalla pubblica amministrazione. Si asterranno quindi dal pagamento delle imposte, protetti da una disposizione che li esclude dalle sanzioni, per un periodo predefinito (ad esempio 180 giorni) e per l'importo corrispondente a quanto loro dovuto. Entro 120 giorni, attraverso l'operazione straordinaria, entreranno nella disponibilità delle somme loro spettanti e potranno, nei successivi 60, pagare quanto dovuto all'erario. Si eviterebbe in tal modo il rapporto a tre e le procedure di riscossione nei confronti dell'ente debitore. Per evitare la trasformazione del debito commerciale in finanziario si prevede infatti il pagamento entro 12 mesi da parte della amministrazione debitrice e il recupero delle somme, da parte dell'erario, in caso di inadempimento, "mediante riduzione delle somme dovute dallo stato ente territoriale a qualsiasi titolo". Un meccanismo analogo può essere previsto, senza coinvolgere l'erario: se entro 12 mesi, gli enti debitori non rimborsano le somme anticipate nella operazione straordinaria lo stato interverrà, riducendo corrispondentemente quanto dovuto all'ente territoriale. Il problema sta nella sostenibilità dell'operazione, che è esattamente uguale nelle due fattispecie. Il vantaggio della seconda sta nella maggiore semplicità del meccanismo, che in queste operazioni è fondamentale[131].

Per diffondere le informazioni sul processo di certificazione, il MEF ha attivato un servizio di help desk (certificazione crediti@tesoro.it) al quale le aziende possono rivolgersi mentre i decreti con i modelli per le domande di certificazione (ne sono stati scaricati già 100 mila) e le FAQ, con le prime risposte ai numerosi quesiti sollevati dalle imprese, sono presenti sul sito www.certificazionecrediti.mef.gov.it

2.4. *Il pagamento con titoli del debito pubblico*

Si tratta del quarto decreto, che si occupa del sottoinsieme di crediti della PA relativi "alla fornitura di beni e servizi già avvenute" alle amministrazioni centrali non pagate e che hanno generato residui passivi al 31.12.2011 o perenti ai fini amministrativi e il cui ammontare non sia inferiore a 1000 euro. Per non incidere sull'indebitamento netto della PA devono riferirsi a consumi intermedi. Anche in questo caso il decreto prevede una specifica dichiarazione da parte del creditore, sulla base di modelli predefiniti, corredati dalla documentazione relativa alla transazione commerciale, da presentare entro il 18 giugno (non è dato sapere se questa data sia stata rispettata ma non è stata esplicitamente prorogata). La procedura amministrativa a valle della dichiarazione è complessa: verifica dell'assunzione dell'impegno contabile e della sussistenza del credito; ordinazione del credito; verifica della registrazione del credito nel conto dei residui (e produzione di una specifica lista); trasmissione entro il 31 luglio delle liste all'Ufficio centrale del bilancio; predisposizione delle liste definitive entro il 31 agosto; trasmissione delle

[131] Per una valutazione di questa procedura si veda Ettore Jorio - Enrico Caterini, La certificazione dei crediti della PA: un dubbio di risultato, Astrid, 2012.

liste alla RGS entro il 28 settembre (con modalità da dettagliare con una circolare); verifica RGS entro il 31 ottobre e produzione dell'elenco dei creditori con le somme da estinguere. A questo punto il Dipartimento del Tesoro procede, tramite la Banca d'Italia, all'emissione e all'assegnazione dei titoli quadriennali (CCT novembre 2012 – novembre 2016, a tasso variabile, con interessi pagabili in rate semestrali posticipate, che verrà determinato con il decreto di emissione), fino ad un ammontare di 2 miliardi (incrementato sulla base delle disposizione del decreto-legge n. 87/2012).

Solo nei prossimi mesi si saprà quante delle circa 200.000 imprese che si calcola abbiano crediti nei confronti delle PA abbia optato per il pagamento con titoli, che saranno assegnati sulla base dell'anzianità del credito e dell'importo.

3. Il recepimento della Direttiva europea sui ritardi di pagamento

La direttiva sui ritardi di pagamento (2011/7/UE), che obbliga gli Stati membri a prevedere nei propri ordinamenti il pagamento dei crediti entro 30 giorni, con l'eccezione di 60 giorni in casi particolari, doveva essere recepita in Italia entro il 16 marzo 2013 ed essere applicata anche agli appalti di lavori e agli interventi in edilizia (esclusi dalla precedente direttiva del 2002).

Già la legge n. 180 del novembre 2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), delegava il governo ad adottare entro 12 mesi un decreto legislativo che modificasse il precedente decreto n. 231/2002 per l'integrale recepimento della direttiva. Successivamente, la disposizione che doveva inserire la direttiva nel diritto italiano è stata collocata nella legge comunitaria 2011 (art. 12), non ancora approvata dal Parlamento.

Le pressioni dell'Unione europea, delle associazioni di categoria delle imprese, della stampa e le sollecitazioni rivolte al Governo a intervenire per alleviare gli effetti della recessione sulle imprese, soprattutto piccole e medie, hanno raggiunto il risultato di far approvare il decreto legislativo n. 192 del 9 novembre 2012 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 267 del 15 novembre 2012), che recepisce la direttiva con alcuni mesi di anticipo rispetto alla scadenza, attuando nel termine la delega della legge n. 180

Il decreto legislativo n. 192, che non è stato sottoposto al parere parlamentare, prevede che dal 1° gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni debbano pagare entro il termine ordinario di 30 giorni (lo stesso termine varrà anche per i rapporti tra imprese, salvo accordi tra le parti, che non dovranno comunque essere iniqui per il creditore). La data di avvio dei nuovi termini è stata stabilita per consentire alle amministrazioni di adeguarsi anche per quanto riguarda la modulistica contrattuale e le procedure interne di pagamento.

Sono previste deroghe a 60 giorni per le imprese pubbliche che sono tenute al rispetto dei requisiti di trasparenza di cui al decreto legislativo 11 novembre 2011, n. 333 e per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria. E' consentito inoltre, per le pubbliche amministrazioni, pattuire in modo espresso un termine diverso ma

in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione. Il mancato rispetto di queste regole farà scattare gli interessi legali di mora (che decorrono dal giorno successivo alla scadenza del pagamento), senza necessità di costituzione in mora[132], calcolati con una maggiorazione di 8 punti percentuali sul tasso fissato dalla BCE; si considerano gravemente inique le clausole, a qualunque titolo previste o introdotte nel contratto, relative al termine di pagamento, che escludono l'applicazione di interessi di mora (non è ammessa prova contraria) o escludono l'indennizzo per il recupero del credito (l'indennizzo minimo forfetario a titolo di risarcimento del danno è stabilito in 40 euro), salvo il rimborso del maggior danno provato, che può comprendere i costi di assistenza per il recupero del credito. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, la nullità della clausola avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, tra cui il grave scostamento dalla prassi commerciale in contrasto con il principio di buona fede e correttezza, la natura della merce o del servizio oggetto del contratto, l'esistenza di motivi oggettivi per derogare al saggio degli interessi di mora, ai termini di pagamento o dell'importo forfetario dovuto a titolo di risarcimento per i costi di recupero. Inoltre, nelle transazioni in cui il debitore è una pubblica amministrazione, è nulla la clausola avente a oggetto la predeterminazione o la modifica della data di ricevimento della fattura.

Non è stata invece confermata nel decreto legislativo n. 192 una disposizione contenuta in una bozza dello stesso, che presentava aspetti interessanti nella direzione di affrontare in termini strutturali il problema dei ritardi; questa norma prevedeva che le pubbliche amministrazioni potessero avviare le procedure per l'esecuzione dei lavori pubblici solo in presenza della programmazione finanziaria necessaria per rispettare i nuovi tempi di pagamento. Tale norma si muoveva in coerenza con le disposizioni del decreto-legge n. 95/2012 (art. 6, commi 10,11 e 12) di cui si accenna in altra parte del lavoro. La sua mancata approvazione lascia trasparire che non ci sia consapevolezza, in generale, dell'importanza della programmazione finanziaria al fine di consentire il rispetto sostanziale e senza sotterfugi delle nuove disposizioni.

E' da segnalare, comunque, che il decreto legislativo n. 192, che non si applica ai debiti oggetto di procedure concorsuali e ai pagamenti effettuati a titolo di

[132] Salve le eccezioni contenute nel decreto legislativo, i 30 giorni ai fini dell'applicazione degli interessi di mora decorrono dalla data: a) di ricevimento della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente (non hanno effetti eventuali richieste di integrazione o modifica dei documenti); b) di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando è certa la data di ricevimento della fattura o del documento equivalente; c) di ricevimento della merce o della prestazioni dei servizi, quando la data in cui il debitore riceve la fattura è anteriore a quella del ricevimento della merce o della prestazione di servizi; d) dell'accettazione o della verifica eventualmente previste dalla legge o dal contratto ai fini dell'accertamento della conformità della merce o dei servizi alle previsioni contrattuali, qualora il debitore riceva la fattura o la richiesta equivalente in di epoca non successiva a tale data.

risarcimento dei danni, contiene norme molto stringenti, che fissano diversi paletti per evitare l'aggiramento dei termini di pagamento, il riconoscimento degli interessi e l'eventuale risarcimento per i costi di recupero dei crediti; se applicate nei termini descritti, queste disposizioni rappresenteranno una svolta nei rapporti commerciali sia tra pubbliche amministrazioni e imprese sia tra imprese.

Considerata la situazione dei conti pubblici e le manovre di contenimento e di riduzione della spesa attuate negli ultimi anni, appaiono evidenti le difficoltà che le amministrazioni dovranno affrontare per corrispondere pienamente agli obiettivi della direttiva europea; le disposizioni recepite valgono solo per i crediti che matureranno dall'anno prossimo (rimane quindi impregiudicata la necessità di sistemare i debiti pregressi) e richiederanno un rilevante sforzo di adeguamento alle pubbliche amministrazioni: gli interventi sono quelli già segnalati nel lavoro presentato nella prima Relazione del CNEL al Parlamento e al Governo, presentata a dicembre 2011, riguardanti le procedure contabili e di spesa, l'organizzazione interna delle amministrazioni, la dematerializzazione e informatizzazione dei pagamenti, il superamento delle rigidità burocratiche, la maggiore responsabilizzazione della dirigenza e la verifica della performance individuale e dell'amministrazione nel suo complesso, un adeguato sistema dei controlli.

4. Un aggiornamento sugli aspetti quantitativi e sulle indagini sui ritardi di pagamento

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

In attesa di una valutazione ufficiale effettuata sulla base delle risultanze di bilancio e dei nuovi stanziamenti assegnati alle amministrazioni pubbliche, si può fare riferimento alla stima effettuata dalla Banca d'Italia[133]. Sulla base di un campione di imprese fornitrici e delle informazioni tratte dagli intermediari finanziari, la relazione stima che alla fine del 2011 l'indebitamento commerciale complessivo delle amministrazioni pubbliche sia intorno al 5 per cento del PIL (a fronte del 4 per cento rilevato nel 2010). L'incremento delle consistenze rispetto alla fine del 2010 è valutabile in circa l'8 per cento. Secondo le dichiarazioni di esponenti del Governo, tale valore sembrerebbe più elevato di quello che risulta alla Ragioneria Generale dello Stato che tuttavia non ha ancora fornito una propria stima che dovrebbe basarsi su informazioni fornite dalle stesse amministrazioni pubbliche. Presumibilmente la cifra di circa 80 mld. circolata più spesso nelle cronache giornalistiche non tiene conto dei numerosi contenziosi attivati dalle amministrazioni per inadempienze contrattuali o per qualsiasi altra ragione connessa alle forniture, che in effetti

[133] Banca d'Italia, Relazione Annuale sul 2011, Roma, maggio 2012, pag. 148 e 149.

andrebbero considerati in quota parte potendosi risolvere anche a favore della stessa PA. Nella Relazione, sulla base delle indagini condotte dalla Banca sulle imprese con almeno 20 addetti operanti nei settori industriali e dei servizi privati non finanziari e in quello delle costruzioni e opere pubbliche, si rileva che i crediti delle imprese fornitrici verso la PA (inclusi quelli ceduti a intermediari finanziari con clausola pro solvendo) erano pari a circa il 4,5 per cento del PIL a fine 2011; tali crediti sarebbero aumentati di circa l'8 per cento rispetto al 2010[134]. I crediti pro soluto, secondo informazioni attinte dagli intermediari finanziari, ammontavano a circa 8 mld. a fine 2011 (0,5 per cento del PIL), in aumento del 3 per cento rispetto al 2011[135].

Se si considera il settore sanitario, che rappresenta quello con un maggiore arretrato di pagamenti, il punto di riferimento più recente è la rilevazione della Corte dei conti sulla finanza regionale sul 2011. In questo documento, la Corte, dopo aver definito "imponente" il fenomeno dei ritardi commerciali, rileva che "i cronici e diffusi ritardi nei pagamenti, soprattutto in alcune Regioni, con picchi superiori anche ai due anni, inducono a ritenere l'esistenza di una significativa dimensione patologica della questione"[136]. I debiti verso fornitori, nell'analisi della Corte, costituiscono la parte preponderante dei debiti sanitari: quasi il 69 per cento nel 2009 e oltre il 67 per cento nel 2010, con incrementi nel 2011 (a eccezione della Liguria), considerati i dati disponibili. Nel complesso, il debito ammonta a 35,5 mld. nel 2010 (su un totale di debiti regionali pari a 53 mld. nello stesso anno), di cui quasi il 50 per cento (oltre 16 mld.) fa capo alle Regioni commissariate o sottoposte a piani di rientro dal deficit (la Regione Lazio ha debiti per 7,5 mld., la Campania per 6,5 mld. e la Sicilia per 2 mld.). Se si ipotizza per il 2011 un andamento dei debiti dichiarati per il 2010 dalle cinque regioni che non hanno fornito ancora i dati per la rilevazione (Lazio, Campania, Sicilia, Calabria e Abruzzo), il debito si attesta a 37 mld. Se invece, più verosimilmente, si valuta che il dato delle cinque Regioni possa essere cresciuto al ritmo fatto registrare nelle altre, la cifra raggiunge i 40 mld.

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

---

[134] La stima, come riportato nella Relazione, è stata effettuata applicando ai consumi intermedi, alle prestazioni sociali in natura (esclusi i SIFIM, gli aggi e le spese per i medici di base) e agli investimenti delle amministrazioni pubbliche i rapporti tra crediti commerciali e fatturato verso le amministrazioni pubbliche stimati sulla base delle indagini campionarie effettuate dalla Banca.

[135] Nel 2011, secondo la Relazione della Banca d'Italia, sono cresciute notevolmente (10,8 per cento nei dodici mesi terminanti a marzo 2012) le anticipazioni concesse dalle società di factoring a fronte dell'esigenza di smobilizzare crediti commerciali i cui tempi di pagamento si sono fortemente allungati durante la crisi. L'accresciuta fragilità finanziaria delle imprese si è riflessa nei ritardi di pagamento sui crediti commerciali, nella crescita ancora sostenuta dei fallimenti e nelle difficoltà di rimborso dei debiti bancari.

[136] Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2010-2011 approvata con delibera depositata il 2 agosto 2012.

Se si confrontano questi risultati con l'indagine *European Payment Index* 2012 [137], basata su un campione di 8000 imprese, di tutte le dimensioni, settori merceologici e mercati di riferimento, di 28 paesi, i ritardi di pagamento sono lievemente inferiori all'indagine della Banca d'Italia: a fronte di un periodo medio di pagamento di 65 giorni per tutti i paesi esaminati (considerando i termini contrattuali e il ritardo di pagamento), la PA italiana paga in media dopo 90 giorni oltre la dilazione concordata tra le parti che è di 90 giorni (il paese migliore è la Finlandia con 24 giorni complessivi); la situazione non è migliorata confrontando gli ultimi due anni. I ritardi sono stimati pari a 70 giorni per la Grecia, 82 per il Portogallo, 65 per la Spagna, 40 per l'Ungheria; tra i restanti paesi nei quali risultano inferiori a 30 giorni, spiccano la Germania, la Finlandia, la Svezia e la Danimarca con giorni di ritardo che non superano i 15 rispetto al termine contrattuale già ridotto nel confronto con gli altri paesi. Vi è quindi una netta spaccatura tra il nord e il sud Europa. L'indagine esamina anche le risposte sulle conseguenze dei ritardi di pagamento e tra queste pone in evidenza, nel caso dell'Italia, la perdita di reddito e la contrazione della liquidità con riflessi pesanti sul business delle imprese; inoltre, le imprese intervistate indicano i ritardi di pagamento tra i fattori che hanno un impatto recessivo medio-alto sulle stesse.

Nell'indagine dell'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) sulle imprese di costruzioni pubblicata a dicembre 2011, si rileva un costante aumento, negli ultimi anni, dei tempi medi di pagamento dei lavori pubblici che hanno raggiunto gli 8 mesi (più di 5 mesi oltre i tempi previsti dalla legge, pari a 2,5 mesi), con punte che superano i due anni, ed è aumentato il numero delle imprese che denunciano ritardi (che sarebbero pari a circa 19 mld. per le imprese che realizzano lavori pubblici, secondo i dati forniti dall'ANCE ad ottobre 2012, mentre i tempi in qualche caso supererebbero i 3 anni). Patto di stabilità interno (reso più stringente per il triennio 2012-2014 nel quale le amministrazioni locali dovranno contribuire al consolidamento di bilancio per oltre 30 mld. di euro), mancanza di risorse finanziarie e inefficienza delle amministrazioni (soprattutto nell'apparato sanzionatorio) sono indicate tra le cause principali dei ritardi sui quali l'Associazione chiede alle istituzioni di intervenire. Gli enti locali sono i principali responsabili dei ritardi nei lavori pubblici anche perché sono i principali committenti.

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

Per migliorare l'efficienza dei pagamenti, l'ANCE chiede la regionalizzazione del Patto di stabilità che garantirebbe il massimo utilizzo delle capacità di spesa concessa dal MEF ai vari enti locali, superando alcune rigidità del Patto.

---

[137] L'indice è prodotto da *Intrum Justitia*, una multinazionale quotata in borsa leader nel settore dei servizi di *credit management* con sede a Stoccolma e filiali in 20 paesi, con un fatturato di 430 milioni di euro e 330 dipendenti.

L'indagine del Taiis[138] più recente (aprile 2012) conferma un allungamento dei tempi di pagamento nei confronti delle imprese dei servizi (180 giorni, contro i 128 del 2009: nello stesso periodo in Francia si è passati da una media di 70 a 64 giorni e in Germania da 40 a 35 giorni), e il persistere di situazioni che superano anche i due anni; dei circa 32 mld. di debiti stimati solo per le imprese di servizi, oltre il 50 per cento è dovuto dalle ASL e dai Comuni. Nel settore sanitario i pagamenti vengono effettuati mediamente dopo 228 giorni (ma in Calabria c'è il record di 925, seguita dalla Campania con 771), mentre per i Comuni si deve aspettare in media 285 giorni[139].

5. Programmazione dei flussi di cassa, responsabilità dirigenziale e sistema di indicatori: il circolo virtuoso dei controlli

Come accennato in altra parte del lavoro, le problematiche sui ritardi di pagamento e sullo smaltimento del debito accumulato dalle PA richiedono di essere affrontate dal punto di vista strutturale e inquadrate nel più ampio contesto della riforma della pubblica amministrazione e dei controlli.

Appare evidente infatti che occorre creare un percorso logico, organizzativo, tecnologico e procedurale che coinvolga sia le strutture amministrative interne sia gli organismi esterni di valutazione e controllo dell'attività amministrativa, percorso che non può che avviarsi con l'impostazione del bilancio annuale e pluriennale (per missioni e programmi), dal quale si origina la programmazione della spesa affidata alla responsabilità dei dirigenti che avranno ottenuto, all'inizio dell'anno, indicazioni sugli obiettivi e i risultati da raggiungere con la propria attività, sulla base delle risorse (umane, tecnologiche, finanziarie) loro affidate.

E' parte non secondaria di questo percorso, volto a disegnare uno scenario coerente con i principi ispiratori della riforma dell'amministrazione pubblica tuttora in fase di attuazione, la responsabilizzazione e la valutazione delle performance individuale, specialmente dei dirigenti, e delle amministrazioni; si tratta di un filo rosso che può unire i diversi "strati" delle riforme, un circolo virtuoso che ha il suo punto di approdo in un'efficace attività di controllo (una "rete di controlli, inclusi quelli ispettivi, troppo frettolosamente abbandonati in qualche caso o depotenziati in altri) affidato sia ai controlli interni sia a quelli esterni della Corte dei conti (da rendere più incisivi e penetranti). Può sembrare, per coloro che hanno vissuto, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, la crisi e poi la riforma del sistema dei controlli, dalla legge n. 20 del 1994 fino al decreto legislativo n. 286 del 1999, un viaggio a ritroso, qualcosa di già visto, verso un sistema di controlli di legalità superato per palese

[138] Il Tavolo Interassociativo Imprese di Servizi è composto da 14 associazioni e federazioni rappresentative di imprese di servizi con circa 18.000 aziende, 50 mld. di valore della produzione e 900.000 occupati

[139] In un documento del 3 novembre 2011 il Taiis rileva un peggioramento del ritardo dei pagamenti nel settore sanitario ed analizza le tendenze 2008 e 2009 sulla base dei dati della Corte dei conti.

inefficienza; non è così ma è sicuramente necessario ripensare in profondità l'attuale struttura dei controlli, soprattutto sulle amministrazioni locali dove un malinteso senso dell'autonomia costituzionale (avvalorato da un riforma frettolosa, quella del 2001) ha prodotto i peggiori risultati. Un sistema dei controlli adeguato è l'elemento di chiusura delle riforme della pubblica amministrazione: finchè non sarà messo in atto quelle riforme resteranno "incompiute".

Con riferimento alla riorganizzazione della decisione di bilancio, si muove in questa direzione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012 ("Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91"). Questo decreto attua in particolare: 1) l'art. 19, comma 1 del decreto legislativo n. 91/2011 in base al quale, contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo, le amministrazioni pubbliche devono presentare un documento denominato "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio"[140] stabilendone i requisiti minimi e il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti dalla legge n. 15/2009 e dai successivi decreti legislativi attuativi; tale documento ha lo scopo di illustrare gli obiettivi della spesa, misurare i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati; 2) l'art. 23 il quale dispone l'emanazione di linee guida generali per l'introduzione di criteri e metodologie per la costruzione del sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio (tenuto conto delle delibere della CIVIT n. 88, 89 e 112 del 2011 e n. 5 del 2012, contenente tra l'altro struttura e modalità di redazione della relazione sulla performance).

Il DPCM detta i principali elementi del Piano degli indicatori[141] (che per la PA centrale corrisponde alle Note integrative disciplinate dalla legge n. 196 del 2009, artt.

[140] Il Piano illustra gli obiettivi perseguiti con i programmi di spesa del bilancio delle PA, in termini di livello, copertura e qualità dei servizi erogati. Per ogni programma il piano fornisce una descrizione sintetica degli obiettivi e delle modalità per raggiungerli, quali sono le attività da porre i essere e i potenziali beneficiari dell'intervento, nonché un numero di indicatori correlato alla complessità delle attività da monitorare. Per ciascun indicatore, il Piano fornisce: tipologia, definizione tecnica (ciò che misura e l'unità di misura), fonte dei dati, metodo o algoritmo di calcolo, valore obiettivo (ossia il risultato atteso con riferimento alla tempistica di realizzazione), il valore effettivamente osservato dall'indicatore nell'esercizio finanziario precedente al triennio di programmazione.

[141] I principali elementi del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio sono: a) i programmi di spesa, definiti come le unità di rappresentazione del bilancio che identificano gli aggregati omogenei di attività amministrative realizzate dalla PA per ciascuna missione; b) gli obiettivi; c) i portatori di interesse, singoli o gruppi che possono influenzare o essere influenzati dal raggiungimento o meno degli obiettivi (individuandone le attese nei confronti della PA in termini economici, etici e sociali, e tenendo conto delle seguenti tre categorie: cittadini, con riferimento all'efficacia socio economica dell'azione dell'amministrazione; utenti, con riferimento alla quantità e qualità del servizio erogato dall'amministrazione; contribuenti, con riferimento all'efficienza gestionale dell'amministrazione); d) centro di responsabilità; e) gli indicatori, che devono essere specifici, misurabili, realizzabili e pertinenti; f) i valori target, ossia il risultato atteso con riferimento alla tempistica di

21 e 35), prevedendo la definizione di un sistema di indicatori di risultato individuati nella loro tipologia dallo stesso decreto, che comprende anche un "indicatore di realizzazione finanziaria[142] che esprime l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento, da utilizzare in combinazione con altri indicatori di diverso tipo. Il Piano e il rapporto sui risultati[143] che contiene le risultanze osservate in termini di raggiungimento degli obiettivi e le cause degli scostamenti, dovrebbero essere pubblicati sul sito internet dell'amministrazione interessata nella sezione denominata "trasparenza, valutazione e merito", accompagnata da una relazione sintetica del significato del Piano e delle sue connessioni con gli altri documenti presenti nella medesima sezione, in particolare con il "piano delle performance" e la "Relazione sulle performance" di cui al d. lgs. n. 150/2009 [144].

Sul punto è da ricordare che nell'ambito dei lavori presso il CNEL per la predisposizione della prima Relazione annuale al Parlamento e al Governo sul livello e la qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche a imprese e cittadini sono stati individuati una serie di indicatori di comportamento e finanziari la cui adozione potrebbe integrare quelli individuati dalla CIVIT con le delibere sopra richiamate. In particolare, per quanto attiene i ritardi di pagamento, sono stati suggeriti indicatori riguardanti il tempo medio di pagamento rispetto alla data della fattura o stato di avanzamento dei lavori; gli adempimenti dei responsabili della

---

realizzazione; g) i valori a consuntivo, cioè il valore effettivamente misurato; h) le risorse finanziarie da utilizzare o utilizzate; i) la fonte dei dati, cioè il sistema informativo dal quale provengono le informazioni necessarie al calcolo dell'indicatore; J) l'unità di misura (ad esempio, euro, percentuale, anni-persona per il personale, metri quadrati per la superficie ecc.)

[142] Oltre al quello finanziario, la tipologia comprende indicatori: 1) di realizzazione fisica (volume dei prodotti e dei servizi erogati; 2) di risultato (output), che rappresentano l'esito del programma di spesa; 3) di impatto (out come), che esprime ciò che il programma di spesa produce sulla collettività e sul contesto; 4) altre tipologie che esprimano, a seconda dell'amministrazione, il grado di raggiungimento degli obiettivi. Il Piano individua inoltre specifiche azioni avviate dall'amministrazione per consolidare il sistema di indicatori di risultato disponibili.

[143] Il Piano deve essere redatto annualmente quale documento a base triennale e contestualmente al bilancio di previsione. Esso illustra il contenuto di ciascun programma di spesa, con indicazione sintetica degli obiettivi e contiene gli indicatori individuati nonchè gli elementi descritti nella nota precedente. Il rapporto sui risultati, redatto alla fine di ciascun esercizio, dovrà contenere le risultanze osservate in termini di raggiungimento degli obiettivi e le cause degli scostamenti. Dovrà inoltre esporre lo scenario istituzionale e socio-economico entro il quale ha effettivamente operato l'amministrazione, i vincoli finanziari e normativi intervenuti, gli interventi organizzativi effettuati (confrontati con gli stessi elementi a carattere previsivo riportati nel Piano), le motivazioni delle principali variazioni dell'anno in termini di risorse, strategie, azioni.

[144] Gli enti vigilati e le unità locali di amministrazioni pubbliche (che sono le articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, individuate con propri provvedimenti dalle amministrazioni pubbliche, non indicate autonomamente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196), trasmettono i documenti costituenti il piano, unitamente al bilancio di previsione e consuntivo, al Ministero vigilante per il consolidamento e il monitoraggio degli obiettivi connessi all'azione pubblica di cui al d. lgs. n. 150/2009, nonché alla CIVIT, ai fini del coordinamento con il piano e la relazione sulla performance.

spesa nei vari passaggi anche temporali della procedura di spesa e dei controlli; il grado di soddisfazione delle imprese che forniscono beni e servizi alle pubbliche amministrazioni nei confronti dei comportamenti delle stesse. Inoltre, si è proposto di inserire 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 meccanismi sanzionatori o premiali nella distribuzione delle risorse.

Si muovono in coerenza con tale sistema di valutazione e misurazione dell'attività amministrativa: a) le disposizioni contenute in recenti provvedimenti (decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012); b) le circolari con le quali la Ragioneria Generale dello Stato fornisce alle amministrazioni le indicazioni per la predisposizione del bilancio di previsione per il 2013 e per il triennio 2013-2015; c) le delibere emanate dalla CIVIT con riguardanti il Piano delle performance e i parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance; 4) l'attività svolta dal CNEL nella messa a punto degli indicatori sullo specifico argomento del ritardo dei pagamenti, propedeutica alla Relazione al Parlamento.

Le disposizioni contenute nel decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito nella legge 7 agosto, n. 135 integrano quelle fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 24 del 23 luglio con la quale vengono fornite indicazioni per la predisposizione delle previsioni di bilancio per il 2013 e per il triennio 2013-2015. Con la successiva circolare della RGS n. 27 del 5 settembre sono state fornite istruzioni applicative dell'art. 6, commi da 10 a 16 della legge n. 135, concernenti il piano finanziario dei pagamenti e la flessibilità di bilancio (possibilità di variazioni compensative in termini di sola cassa, reiscrizione nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale delle autorizzazioni di spesa relative a spese pluriennali che hanno costituito economie di bilancio, rimodulazione di autorizzazioni di cassa, reiscrizione di somme cadute in perenzione). Si è disposto che, nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato, in via sperimentale per il triennio 2013 - 2015, il dirigente responsabile, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti, a partire dall'esercizio finanziario 2013, dovrà predisporre un piano finanziario pluriennale (crono-programma), con cadenza mensile, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, sulla base del quale ordina e paga le spese (rafforzando in tal modo la valenza delle autorizzazioni di cassa, anche in vista dell'attuazione della riforma di cui all'art. 42 della legge n. 196/2009), da aggiornare con cadenza mensile. Il piano finanziario dei pagamenti indica, quali elementi necessari e presupposti del pagamento stesso, in relazione a ciascun impegno, il preciso ammontare del debito e l'esatta individuazione della persona del creditore, supportati dai titoli e dai documenti comprovanti il diritto acquisito, nonche' la data in cui viene a scadenza l'obbligazione. Quali titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori sono considerati prioritari i provvedimenti di approvazione degli stati di

avanzamento dei lavori, ovvero le fatture regolarmente emesse. Con riferimento alle spese per somministrazioni, forniture e appalti, la predisposizione del piano finanziario è condizione per l'ammissione al pagamento del titolo di spesa.

In una logica di programmazione e soprattutto di flessibilità nella predisposizione del piano finanziario dei pagamenti si muove anche la disposizione (art. 6 comma 14) sulle variazioni compensative di sola cassa (da approvare con decreto del Ministro competente da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti) che riguarda indistintamente tutti i capitoli dello stato di previsione dell'amministrazione (con esclusione dei pagamenti per spese fisse quali stipendi e fitti passivi); resta ferma la verifica da parte della Ragioneria Generale dello Stato della compatibilità delle variazioni con gli obiettivi di finanza pubblica e quindi del rispetto del programmato fabbisogno del settore statale. La norma rappresenta un ulteriore snellimento nelle procedure di pagamento in grado di rendere più rapido il pagamento dei debiti commerciali ed è una tappa di avvicinamento verso un sistema nel quale la previsione di cassa diventa effettiva, consentendo una efficiente gestione dei pagamenti.

Nella medesima direzione si colloca la disposizione (comma 15) che consente di spostare in avanti, dopo l'ultimo anno, la possibilità di impegnare contabilmente gli stanziamenti di bilancio, avvicinando tale adempimento all'effettiva scadenza giuridica dell'obbligazione di spesa. Ciò consente di evitare l'assunzione di impegni finalizzata solo ad evitare che le somme diventino economie di bilancio, riducendo la formazione di residui[145]. Infine, con la legge di bilancio, potranno essere avanzate proposte di rimodulazione delle autorizzazioni di spesa di competenza a carattere pluriennale, con l'obiettivo di adeguare gli stanziamenti alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti esposti nel "crono programma" (avvicinando, in tal modo, la competenza alla cassa). Tale procedura, introdotta in via sperimentale, si aggiunge alla possibilità di rimodulare gli interventi di competenza e cassa disposti con la legge di stabilità e di fatto fa assumere alla legge di bilancio un contenuto sostanziale.

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

Proprio l'importanza, almeno sul piano formale, di queste disposizioni (che in realtà in qualche caso non costituiscono novità assolute), consente di ribadire che l'intero

[145] Per rendere più tempestivi i pagamenti dei debiti di fornitura e dei contratti di appalto, il menzionato art. 6 (comma 12) dispone che le richieste di reiscrizione in bilancio delle somme corrispondenti a residui passivi caduti in perenzione devono essere corredate dai titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dal creditore (provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori e fatture regolarmente emesse).

processo di responsabilizzazione, valutazione, monitoraggio a mezzo indicatori (in particolare sulla tempistica dei pagamenti) debba essere rafforzato con "norme di chiusura" sui controlli affidati sia a strutture interne sia ad organismi indipendenti, in grado di garantire lo Stato-comunità sull'efficacia dell'azione amministrativa e sul buon uso delle risorse pubbliche.

Il complesso delle disposizioni richiamate contribuisce a delineare un quadro normativo incentrato sulla programmazione finanziaria e sul monitoraggio dei flussi di cassa, componendo uno scenario innovativo per le amministrazioni; queste sono anche destinatarie della disciplina volta a rendere sempre più attendibili le previsioni dei flussi che transitano per la tesoreria dello Stato e che consentono di determinare con sufficiente anticipo le somme del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria"[146] che possono essere impiegate sul mercato a tassi remunerativi. A tale proposito, la circolare n. 26 del 24 luglio 2012 ha dato notizia della creazione di una piattaforma informatica nella quale i dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa debbono inserire le previsioni sui flussi di cassa di importo superiore a 50 milioni di euro nel periodo di riferimento.

Vi è da segnalare inoltre, sempre in tema di responsabilità e di misurazione delle performance a mezzo indicatori, una norma contenuta nell'art. 15 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 ("Ulteriori misure urgenti per la crescita del paese") che ha riesumato le disposizioni contenute nell'art. 23 della legge 18 giugno 2009, n. 69 in base alle quali le amministrazioni pubbliche statali (ma anche gli enti territoriali, previ accordi da stipulare nell'ambito della Conferenza unificata) avrebbero dovuto adottare misure per diffondere le "buone prassi" dei loro uffici che avessero con tempestività ed efficacia adottato provvedimenti ovvero erogato servizi, assicurando il contenimento dei costi delle prestazioni, con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e la soddisfazione degli utenti. Tali prassi dovevano essere pubblicate nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione e dovevano essere considerate ai fini della valutazione dei dirigenti e del personale. Inoltre, le amministrazioni, per fini di trasparenza, dovevano determinare e pubblicare nel proprio sito internet o con altre forme idonee, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato "indicatore di tempestività dei pagamenti" nonché i tempi medi di definizione dei procedimenti e di erogazione dei servizi con riferimento all'esercizio finanziario precedente[147]. Ora,

---

[146] Si tratta del conto che il MEF detiene presso la Banca d'Italia sul quale sono registrati giornalmente gli incassi e pagamenti effettuati dalle tesorerie statali. Per renderla coerente con le prassi prevalenti negli altri paesi dell'Unione europea, la disciplina del conto è stata modificata con l'art. 47 della legge n. 196/2009 (cfr. M. Degni – P. Ferro, I tempi e le procedure dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, *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*, Cnel, Roma, novembre 2011.

[147] Con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, di concerto con il MEF, sentita la Conferenza Unificata dovevano essere stabilite le modalità di attuazione degli indicatori e i tempi dei procedimenti, avuto riguardo all'individuazione dei tempi medi ponderati di pagamento con riferimento in particolare alle tipologie contrattuali, ai termini contrattualmente stabiliti e all'importo dei pagamenti.

il menzionato art. 15 stabilisce che per dare attuazione a quanto sopra, le amministrazioni dello Stato si avvalgono delle funzionalità messe a disposizione dal sistema informatico SICOGE (sistema di contabilità generale), gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato e al quale tutte le amministrazioni periferiche dello Stato (quelle centrali già lo utilizzano) dovrebbero aderire.

Questi indicatori, se attuati e non lasciati ancora una volta nel dimenticatoio come è successo dal 2009, potrebbero contribuire, insieme a quelli messi a punto dalla CIVIT , a delineare i tempi e le modalità con le quali le amministrazioni pubbliche agiscono per dare la massima trasparenza ai propri comportamenti sullo specifico tema dei ritardi di pagamento e darebbero un significato nuovo al tema della responsabilità dei dipendenti pubblici che è al centro del decreto legislativo n. 150 del 2009 (riforma Brunetta) che rappresenta l'ultimo intervento organico, nel solco di quelli precedenti, richiamati nel successivo paragrafo. Senza analizzare l'intera riforma, che si pone obiettivi in molteplici direzioni[148], con riferimento alla responsabilità dirigenziale si prevede la valorizzazione del merito attraverso l'erogazione di premi di risultato legati alla performance del singolo e delle unità organizzative e l'obbligo di misurazione e valutazione della performance secondo modalità previste dalla Commissione di cui all'art. 13 del decreto (concorrono alla valutazione delle performance anche organismi indipendenti, secondo quanto previsto dall'art. 14 e gli stessi dirigenti in ciascuna amministrazione).

Le amministrazioni pubbliche redigono annualmente: il Piano della performance, che è un documento programmatico triennale che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della perfomance dell'amministrazione; la Relazione sulla performance che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse. In caso di mancata ottemperanza agli obblighi inerenti l'adozione del "Piano delle Performance", è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso a tale inadempimento (che viene meno anche nel caso in cui non venga redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità) e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione. Il decreto prevede anche le modalità di raccordo e di integrazione con i sistemi di controllo esistenti e i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

---

[148] Gli obiettivi della riforma possono essere sintetizzati nei seguenti punti: a) migliorare l'organizzazione del lavoro all'interno della pubblica amministrazione; b) assicurare elevati standard qualitativi delle funzioni e dei servizi rese ai cittadini; c) introdurre la cultura della valutazione della performance del personale e dei dirigenti; c) riconoscere meriti e demeriti dei dirigenti e del personale pubblico; d) rafforzare l'autonomia, i poteri e le responsabilità della dirigenza; e) incrementare l'efficienza del lavoro pubblico, nel contenimento della spesa pubblica, e contrastare la scarsa produttività e l'assenteismo; f) promuovere e garantire le pari opportunità; g) promuovere la trasparenza dell'operato delle amministrazioni a garanzia della legalità.

Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento delle performance, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti, che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera. È vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione " (art. 18, D. lgs. n.150/2009).

Sono previsti dei criteri per la differenziazione delle valutazioni (art.19 D. lgs. n. 150/2009): in ogni amministrazione, l'Organismo indipendente, sulla base dei livelli di performance attribuiti ai valutati secondo il sistema di valutazione di cui al Titolo II, compila una graduatoria delle valutazioni del personale distribuendolo in tre livelli di performance. Il venticinque per cento è collocato nella fascia di merito alta, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Il cinquanta per cento è collocato nella fascia di merito intermedia, alla quale corrisponde l'attribuzione del cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Infine, il restante venticinque percento è collocato nella fascia di merito bassa, alla quale non corrisponde l'attribuzione di alcun trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Nell'individuazione dei criteri per la valutazione dei dirigenti l'accento che viene maggiormente sottolineato sull'adozione di criteri privatistici (rafforzamento dei poteri, coinvolgimento nella definizione degli obiettivi, gestione del personale).

A prescindere dalle riserve, ampiamente sviluppate dalla letteratura, sulla possibilità di dispiegare pienamente criteri di natura privatistica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, caratterizzate da una numerosità di variabili molto più vasta rispetto a quelle considerate dal mercato, con un conseguente grado di inefficienza intrinseca incomprimibile oltre un certo livello[149], ciò che suscita perplessità, sia rispetto alle regole relative al processo di bilancio, sia a quelle riferite alla responsabilità dirigenziale, sta nella capacità di implementazione nella realtà italiana, caratterizzata da una amministrazione pubblica spesso ancora legata a vecchi schemi, come emerge dall'analisi del paragrafo seguente.

[149] La teoria della *X-efficiency* è stata introdotta da Harvey Leibeistein, Efficienza X e sviluppo economico. Una teoria generale, Rosemberg & Sellier, 1989. Id. *Allocative efficiency vs. "X-Efficiency"*, *The American Economic Review*, Volume 56, Issue 3, (Jun 1966) dove si afferma: "*In situations where competive pressure is light, many people will trade the disutility of greater effort, of search and the control of other peoples' activities for the utility of feeling less pressure and of better interpersonal relations*". Sono state numerose le applicazioni al settore pubblico. Si veda: A. Petretto, *The impact of productive efficiency and quality of a regulated local public utility on final goods prices and consumer welfare*, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Firenze, *Working paper* n. 10/2008 (settembre 2008). Frantz, Roger S, *X-efficiency: theory, evidence and applications*, Boston 1988. Francesco Forte, Alberto Di Pierro, "*A pure model of public bureaucracy", Public finance*, 1980.

6. I controlli nella pubblica amministrazione: un processo ancora incompiuto

Il nesso profondo tra indirizzo politico-finanziario, gestione, controlli interni e controllo esterno, imputazione delle responsabilità per i (mancati) risultati è al centro degli studi e delle analisi condotte negli ultimi vent'anni e risulta ancora più evidente oggi, dopo i recenti passaggi verso una politica di bilancio maggiormente integrata nell'area dell'euro (semestre europeo e *fiscal compact*). Il tema era stato già oggetto di ricerca da parte della migliore letteratura giuridica (dai lavori di Massimo Severo Giannini a cavallo tra gli anni sessanta e i primi anni settanta del secolo scorso, ai più recenti scritti di Sabino Cassese della metà degli anni novanta) ed economica (per tutti i convegni organizzati dalla Banca d'Italia negli anni novanta[150]), nonché di molteplici interventi del legislatore, ordinario e costituzionale.

Il tentativo, di cui si cercherà di ricostruire i tratti essenziali, è quello di spostare l'enfasi dall'ordinamento (e dalle prassi) del controllo preventivo sugli atti a quello sulle gestioni, di cui quella politico-finanziaria, riassumibile nella decisione di bilancio, si configura come prevalente. Un tentativo in gran parte ancora incompiuto, come si avrà modo di argomentare, che lascia scoperto un fronte di grande difficoltà per le pubbliche amministrazioni, costrette dalla crescente integrazione a un confronto sempre più ravvicinato e perdente con altri sistemi meglio organizzati e consistenti.

6.1 Controllo sugli atti e controllo sulla gestione.

La questione dei controlli non rappresenta un tema nuovo ed è stata inquadrata fin dal Rapporto Giannini del 1978, che indicava come le disposizioni costituzionali, e segnatamente gli art. 100, 125 e 130, (le ultime due saranno travolte dalla riforma del 2001) "codificano e impongono l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità su atti". Per molti decenni in effetti "la pubblica amministrazione aveva un solo input, la legge" mentre oggi "non si chiede solo che la condotta amministrativa sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale" (Cassese, 1983).

I controlli preventivi sugli atti "non sono in grado di assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità[151] dell'azione amministrativa" (D'Auria, 2000). Rallentano inoltre il conseguimento dell'obiettivo specifico, anche se possono essere considerati funzionali al raggiungimento di target di carattere più generale (ad esempio il mantenimento di un predefinito livello di fabbisogno da parte della RGS). Esercitano

[150] Banca d'Italia, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia, giugno 1994 *e I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, dicembre 1999.

[151] Per efficacia si intende il rapporto tra "obiettivi previsti e risultati ottenuti" (misura il grado di raggiungimento degli obiettivi); per efficienza si intende il rapporto tra "risultati ottenuti e risorse consumate" (misura il grado di assorbimento delle risorse disponibili); per economicità si intende il rapporto tra "obiettivi dati e risorse impiegate" (misura la capacità di raggiungere gli obiettivi prestabiliti con il minor dispendio di risorse).

inoltre un effetto deresponsabilizzante sul dirigente preposto al conseguimento dell'obiettivo specifico, che associa all'esito positivo del controllo preventivo un impulso autorizzatorio (e all'esito contrario, o al silenzio, un impulso contrario).

I controlli successivi sulla gestione sono invece in grado di verificare se (e in che misura) sono stati conseguiti gli obiettivi prefissati, quali correzioni eventuali apportare per approssimarne il raggiungimento, in che modo valutare i dirigenti preposti, che sono pienamente responsabili delle risorse loro affidate. Fino a tutti gli anni ottanta del secolo scorso è prevalsa una lettura "continuista" delle norme costituzionali sui controlli ed è stato privilegiato il controllo preventivo di legittimità, sia sul versante del controllo interno sia su quello del controllo esterno, affidato alla Corte dei Conti.

Negli anni novanta il legislatore ha introdotto importanti innovazioni normative, avviando un processo di modernizzazione del sistema rimasto largamente incompiuto. Si tratta della riforma: a) del procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990), che prevede l'individuazione al proprio interno, da parte delle amministrazioni, di "unità organizzative e di soggetti responsabili dei risultati da conseguire"; b) delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990) che, per la prima volta, prevede la separazione tra indirizzo politico-amministrativo e risultati della gestione amministrativa; c) del pubblico impiego (decreto legislativo n. 29 del 1993), con la costituzione, nelle amministrazioni pubbliche di "uffici di controllo interno, capaci non solo di valutare, ma anche di indirizzare e correggere l'azione degli uffici, in funzione degli obiettivi a essi assegnati e delle connesse responsabilità" (D'Auria, 2000); d) dei controlli della Corte dei conti previsti dalla legge n. 20 del 1994, che esalta i controlli esterni sui risultati dell'azione amministrativa, "sulla congruenza di questa con i programmi stabiliti, sui costi e sulla performance dei servizi, sulla soddisfazione degli utenti".

Il processo d'innovazione normativa prosegue negli anni seguenti con la riorganizzazione dei controlli interni operata attraverso il decreto legislativo n. 286 del 1999 (in attuazione della legge n. 59 del 1997), che modifica le statuizioni del 1993 specificando meglio: i) le attività da demandare al controllo interno; ii) l'affidamento di tali attività a diverse strutture; iii) la fissazione di principi d'incompatibilità. Vengono in questo modo individuati quattro tipi diversi di controllo interno: 1) il controllo di regolarità amministrativo-contabile (per garantire legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa); 2) il controllo di gestione (per verificare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; 3) la valutazione dei dirigenti (per verificarne la responsabilità); 4) la valutazione e il controllo strategico (per supportare l'attività degli organi d'indirizzo politico-amministrativo).

La razionalizzazione dei controlli interni non ha inciso granché sulla natura preventiva di quelli esercitati nell'ambito del circuito della gestione del bilancio da parte della ragioneria generale sugli impegni e sugli atti di spesa delle amministrazioni dello Stato. Mentre i controlli preventivi della corte dei conti sono stati drasticamente ridotti (da oltre 5 milioni a 10.000 atti all'anno) dal decreto

legislativo n. 29 del 1993 e dalla legge n. 20 del 1994 prima richiamati, il controllo della ragioneria rimane generalizzato, anche se, alla fine degli anni novanta è stato modificato parzialmente il procedimento e gli effetti.

Attualmente il controllo rimane preventivo, ma l'atto acquista efficacia trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno, che è immediata e precede l'esame dell'atto. In pratica il dipartimento della ragioneria continua a svolgere il controllo di legalità mediante "avvisi" all'amministrazione, anziché, come avveniva in precedenza, mediante "visti". Ma la sostanza non cambia in quanto l'avviso "condizionerà in maniera determinante l'attività del dirigente responsabile, il quale troverà senz'altro prudente e conveniente aderire ai dubbi di legittimità espressi dall'ufficio del bilancio". E il controllo si svolge su una massa enorme di atti amministrativi (circa 10 milioni all'anno).

Il potere di condizionamento è accentuato dalla predisposizione dei progetti di bilancio delle varie amministrazioni che, anche dopo la riforma del 1997 (legge n. 94) sono fortemente indirizzati dalla tecnostruttura del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nella ripartizione delle unità previsionali di base (UPB) in capitoli ha prevalso nella prassi applicativa la "logica dell'asterisco" in base alla quale gli stanziamenti asteriscati non possono essere discrezionalmente spostati, dal dirigente dell'amministrazione di spesa, all'interno della medesima UPB (con la conseguente deresponsabilizzazione, peraltro supinamente accettata). Il sistema di contabilità economica, previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 279 del 1997 (attuativo della richiamata legge n. 94) non ha prodotto risultati apprezzabili, risolvendosi in un meccanismo cartaceo autoreferenziale.

Da ultimo nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) si prevede ancora, all'articolo 42 (dove sono elencati i principi della delega relativa al potenziamento del bilancio di cassa), un sistema di "controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile del pagamento". In sostanza, il controllo interno di legittimità svolto preventivamente in varie forme dalla RGS resta ancora dominante nel circuito della decisione di finanza pubblica.

6.2 *Il controllo esterno della Corte dei Conti.*

I controlli esterni hanno una disciplina "generale tendenzialmente uniforme", fissata nella legge n. 20 del 1994 e integrata dai principi stabiliti nella sentenza n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale. Possono essere individuati tre principi fondamentali: 1) la piena legittimità di controlli sull'attività amministrativa degli enti della pubblica amministrazione "in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti" sulla base del principio del buon andamento (art. 97 della Costituzione), della responsabilità dei funzionari (art. 28), dell'equilibrio del bilancio (art. 81), del coordinamento della finanza pubblica (art. 119); 2) la ridefinizione della Corte dei conti come strumento dello Stato-comunità, accentuandone la dimensione

collaborativa; 3) la "radicale diversità" del controllo sulla gestione rispetto a quello di legittimità e a quelli contabili, relativo all'attività e alla corrispondenza ex-post tra risultati ed obiettivi, senza influenzare la gestione.

Le premesse normative definite alla fine degli anni novanta del secolo scorso prefiguravano un processo rimasto largamente incompiuto. L'indirizzo politico-finanziario, espresso con l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea rappresentativa (Parlamento, Consiglio regionale, provinciale o comunale) avrebbe dovuto porre quest'ultima nelle condizioni di valutarne, attraverso il referto della Corte dei conti, l'attuazione da parte dell'esecutivo (Governo e Giunte). Su questa linea interpretativa lo scenario potrebbe essere ulteriormente allargato, considerando che il sistema maggioritario facilita la trasformazione del programma elettorale nel programma di governo e, successivamente, nel documento programmatico che fa da cornice alla decisione di bilancio (a sua volta inserita, a partire dal 2000 e in modo sempre più stringente, nell'ambito del coordinamento delle finanze pubbliche a livello europeo).

Nell'elaborazione delle "note preliminari" (e nella definizione di missioni e programmi con riferimento alla generalità degli enti territoriali), lo schema prevedeva la definizione degli obiettivi, degli standard dei servizi e degli indicatori di efficacia e di efficienza. Un processo complesso, che si è cercato di sperimentare a legislazione vigente nel biennio 2006-2008, confluito poi nella legge di contabilità del 2009, animando la stagione federalista dei costi e dei fabbisogni standard, fino alla frontiera della *spending review* nell'interpretazione che ne è stata data in Italia, adattata alla nostra tradizione di contabilità pubblica (che non prevede, ad esempio, il bilancio a base zero). Il risultato è stato nel complesso deludente poichè non ha inciso sulle pratiche amministrative. E' rimasto in gran parte, paradosso nell'era digitale, un processo di carta.

Il successivo passaggio, implementato ancor meno del precedente, è quello che si sarebbe dovuto snodare sul versante della definizione delle direttive per individuare programmi e risultati, che i "centri di responsabilità" avrebbero dovuto realizzare impiegando le risorse (umane, materiali, organizzative) loro assegnate. Ha prevalso, come si è detto, la logica deresponsabilizzante dell'asterisco, perseguita dalla tecnostruttura del MEF e accettata dalle unità di spesa.

La debolezza del processo programmatorio e dell'articolazione amministrativa ha vanificato la strutturazione dei controlli interni, i cui uffici non sono stati messi in condizione di esaminare l'andamento delle attività. Il meccanismo prefigurato avrebbe dovuto, in corso di attuazione, attivare un processo di correzione in caso di scostamento dagli obiettivi, attraverso la propagazione d'impulsi multi direzionali tra uffici del controllo interno, dirigenti e *policy maker*. In questo quadro un ruolo cruciale, di "pivot" del sistema, avrebbe dovuto svolgere il responsabile finanziario, politico e amministrativo, preposto al controllo dell'equilibrio finanziario.

Tuttavia, la realtà, con alcune rare eccezioni, si è risolta in un gigantesco corto circuito, in cui, nella gran parte degli organismi coinvolti, sono prevalse le resistenze

sul fronte dell'innovazione del sistema dei controlli. Il controllo interno si è così ristretto a quello amministrativo; quello di gestione nella compilazione (incompleta) di inutili prospetti; quello sui dirigenti in una affrettata relazione compilata ogni anno per ottenere la retribuzione di risultato; ed infine il controllo strategico, ridotto a *report* più o meno corposi, redatti spesso in solitudine da consulenti esterni.

La difficoltà dello sviluppo dei controlli interni influisce negativamente anche sulla valutazione delle politiche pubbliche, attraverso la quale si dovrebbe verificare l'interazione tra decisione, programmazione e attuazione dell'intervento pubblico, da una parte, e impatto sull'ambiente economico e sociale di riferimento, dall'altra. In questa valutazione dovrebbero essere considerate quattro condizioni fondamentali: 1) esplicazione degli obiettivi (con i relativi mezzi e tappe intermedie); 2) riduzione dei margini d'incertezza delle scelte; 3) utilizzo di sistemi di calcolo quanto più possibile oggettivi; 4) articolazione delle decisioni in base al livello delle corrispondenti responsabilità (macro, cioè generali; meso, cioè settoriali; micro, cioè amministrative). Questa articolazione dovrebbe consentire di misurare il risultato dell'attività (*output*) e i suoi effetti (*out come*).

La difficoltà della Corte dei conti nella concreta esplicazione di questo tipo di controllo può essere ascritta a molteplici ragioni: a) mancanza di una rete di controlli interni sui quali fondare un'incisiva azione di valutazione delle politiche pubbliche; b) confusione tra i diversi livelli di analisi (macro, meso e micro) derivante dalla difficoltà di appropriarsi fino in fondo di un controllo sulle attività (non è facile, anche sotto il profilo culturale e professionale, prendere le distanze dai controlli sugli atti e riconvertirsi ai nuovi controlli); c) preponderanza dell'approccio giuridico rispetto alle altre discipline (economiche, statistiche, ingegneristiche).

Il controllo e la valutazione delle attività sono influenzati negativamente dallo strabismo del decisore, focalizzato sulla scelta allocativa rispetto all'analisi dei risultati. La riorganizzazione della decisione di bilancio nel senso indicato, pur contraddittoriamente e parzialmente, dalle recenti innovazioni normative (bilancio per missioni e programmi, passaggio dalla competenza alla cassa, abolizione della legge finanziaria, riorganizzazione della legislazione di spesa superando l'attuale stratificazione normativa) potrebbe contribuire a spostare l'attenzione del *policy maker* sulla valutazione degli effetti delle scelte. In questo quadro il *fiscal council*, previsto dalla riforma costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio (art. 5), potrebbe essere il fulcro del controllo macro; la Corte dei conti quella del controllo settoriale (meso), in connessione con il circuito delle commissioni parlamentari; e gli organismi preposti al controllo interno il fuoco delle valutazioni micro, connesse all'attività gestionale. Un meccanismo di questo tipo renderebbe più fluido il processo decisionale, fondato sull'organo di governo e su quello rappresentativo. A entrambi verrebbe fornito un sentiero nel cui ambito esplicare le rispettive potestà.

6.3 La riforma del sistema dei controlli negli enti territoriali.

L'abrogazione dell'art.125, primo comma (controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione esercitato da un organo dello Stato) e dell'art. 130 (controllo di un organo della Regione sugli atti degli enti locali) della Costituzione, avvenuto con la riforma del 2001, ha scoperto un territorio enorme, che non è stato adeguatamente presidiato con nuove forme di controllo. L'idea, che a un primo esame avrebbe potuto essere tradotta come passaggio "dalla legalità all'efficienza", in realtà sarebbe dovuta consistere in un passaggio dalla legalità formale alla legalità sostanziale, intesa come congruità della azione pubblica di cui l'efficienza è un aspetto. Ma tutto ciò è lungi dall'essere realizzato poiché i nuovi controlli gestionali sono rimasti largamente inattuati e quelli sugli organi troppo dirompenti per essere applicati in via ordinaria.

Tra i nuovi controlli esterni che caratterizzano il modello costituzionale post 2001 (controlli sugli organi, poteri sostitutivi sul piano amministrativo, esigenza di coordinamento della finanza pubblica) quello di natura finanziaria tende a prevalere, anche per i sempre più stringenti vincoli comunitari alla politica di bilancio. Gli effetti distorsivi sono evidenti. Il commissariamento dei sistemi sanitari regionali nei casi di squilibrio strutturale, a parte la forte torsione finanziaria, rischia di portare ad una sorta di nuova nazionalizzazione del sistema sanitario e le procedure di dissesto degli enti locali, previste dal TUEL, stentano a stimolare gestioni virtuose, limitandosi ad evidenziare casi limite (perplessità in chi scrive suscita anche la concreta applicabilità del decreto legislativo n. 149 del 2011, che prevede la relazione di fine mandato e sanzioni per gli amministratori non virtuosi). Carattere di eccezionalità assumono ovviamente le norme che disciplinano lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa.

La preponderanza del coordinamento della finanza pubblica esalta il ruolo della Corte dei conti che, nell'accezione dell'art.114 della Costituzione, si configura pienamente come organo della Repubblica (perdendo ogni residuo di organo ausiliario del Governo centrale). Viene quindi rilanciato il ruolo della magistratura contabile nel controllo successivo sulla gestione, nell'ottica di un'armonizzazione dei bilanci pubblici (prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2010). Tuttavia, per gli enti sub centrali valgono ancor di più le criticità sopra evidenziate per il livello nazionale (debolezza della rete dei controlli interni, difficoltà di discriminare i diversi livelli dell'analisi, preponderanza dell'approccio giuridico). Negli enti locali il controllo economico-finanziario si fonda sul collegio dei revisori, struttura troppo debole (3 componenti: un revisore contabile, un commercialista, un ragioniere) per rendere effettiva quell'azione di revisione economico-finanziaria introdotta originariamente dalla legge n. 142 del 1990 (e attualmente riproposta dal titolo VII del Testo unico sugli enti locali- TUEL). Analoga debolezza presentano altri organi di controllo interno come i collegi sindacali delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, che dovrebbero segnalare periodicamente al direttore generale dell'azienda, al Presidente della regione e al Ministero dell'economia "eventuali scostamenti della spesa

effettuata rispetto ai livelli programmati nei documenti contabili di finanza pubblica".

Ugualmente fragile si presenta l'ausilio che la Corte dei conti, cui l'art. 198-bis del TUEL prevede la trasmissione del referto, dovrebbe avere dal controllo di gestione. Questa forma di controllo è spesso esercitata solo formalmente negli enti locali. Siamo ben lontani dalla verifica "dello stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'ente, dell'efficacia, dell'efficienza e del livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi" (art. 196, comma 2 del TUEL). Il procedimento di analisi dei fabbisogni e costi standard, previsto dalla legge n. 42 del 2009, in corso di definizione, potrà fornire, una volta a regime, adeguati *benchmark.* Ma si tratta di un processo molto complesso, in cui va tenuto in adeguata considerazione il peso delle variabili strutturali o di contesto nelle funzioni di costo (diverso livello di partenza delle dotazioni infrastrutturali, presenza di organizzazioni criminali ecc.). Le strutture operative alle quali è affidato il controllo di gestione sono spesso, anche in Comuni di media grandezza, evanescenti e il piano esecutivo di gestione, da declinare a valle dell'approvazione del bilancio di previsione, si traduce in un mero esercizio cartaceo (la diffusa approvazione dei bilanci di previsione a esercizio inoltrato rende ancora più inefficace la fissazione degli obiettivi e la loro ripartizione tra i responsabili dei servizi).

Il controllo più stringente sugli enti locali è quello esercitato dalla Ragioneria Generale dello Stato grazie al Patto di stabilità interno. La ripartizione del vincolo comunitario tra i diversi livelli di governo e l'eliminazione dei trasferimenti prevista dall'art. 119 della Costituzione ha modificato significativamente la finanza degli enti sub centrali. Il vincolo diventa sempre più rigido e li costringe a una sempre maggiore *accountability*, analogamente a quanto si verifica per gli altri Stati nazionali, in particolare nell'area dell'euro. Senza un adeguato sistema di controlli interni ed esterni, in questa nuova situazione l'ente locale rischia di essere travolto, con pesanti ricadute sugli amministrati (aumento dell'imposizione, riduzione dei servizi) e sui livelli di governo che devono esercitare i poteri sostitutivi.

Un aspetto molto rilevante per implementare un efficace sistema di controlli è la costruzione di un'efficace base informativa della pubblica amministrazione. Molta strada è stata percorsa in questa direzione sia sotto il profilo normativo (legge n. 196 del 2009), sia sotto quello operativo (è pienamente operativo e affidabile il Sistema Informativo sulle operazioni degli enti pubblici, gestito dalla Banca d'Italia[152]), ma il

[152] 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

divario rispetto ai paesi più avanzati dell'Unione è ancora molto sensibile. Colmare questo gap è forse, in questo campo, la sfida più complessa.

6.4 Il decreto-legge n.174 del 10 ottobre 2012: l'oscillazione eccessiva del pendolo

1) La scure sulle Regioni

Come spesso accade nella produzione normativa dettata dall'emergenza, il rimedio introdotto può rischiare di essere peggiore del male che si cerca di curare. La prova recente (e anche risalente) che molte Regioni hanno dato sotto il profilo del controllo della spesa e della capacità di gestire con efficacia, efficienza ed economicità le funzioni assegnate è stata, come noto, molto spesso deludente. Ciò ha contribuito a rallentare l'attuazione del federalismo fiscale finché recenti episodi di grave corruzione (Lazio e Lombardia) hanno dato al pendolo del federalismo fiscale, che aveva già iniziato a muoversi in una direzione diversa da quella degli ultimi anni, un'ulteriore accelerazione. Di questo processo è espressione il decreto-legge n. 174/2012, che reintroduce, dopo la riforma del 2001, una serie penetrante di controlli preventivi.

"Sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con riduzione alla metà dei termini", recita l'articolo 1, secondo comma, "gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale, gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale". Il rendiconto delle Regioni è sottoposto a giudizio di parificazione, in analogia con quello dello Stato. "Ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione ….sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri" (anche in questo caso in analogia con i referti quadrimestrali elaborati fin dal 1988 per le leggi statali).

Le sezioni regionali della Corte verificano inoltre "l'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali in relazione alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, al rispetto del Patto di stabilità interno e alla sostenibilità dell'indebitamento. A tale fine, entro il termine di venti giorni dalla trasmissione della proposta della giunta regionale alla sezione competente, la sezione regionale

---

e per la costruzione dei documenti di finanza pubblica (cfr. A. Pietroni - P. Ferro, *Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE): obiettivi, utilizzo e sviluppo,* in La Finanza locale, n. 12/2008).

esprime le proprie valutazioni con pronuncia specifica nelle forme di cui all'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266".

Infine viene sottoposta a verifica "con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascuna Regione. A tale fine, il Presidente della Regione trasmette trimestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti; il referto è, altresì, inviato al Presidente del Consiglio regionale". Per svolgere questi controlli la Corte si può avvalere della Guardia di Finanza, che agisce con gli stessi poteri ispettivi esercitati per l'accertamento fiscale (sono previsti anche controlli dei servizi ispettivi di finanza pubblica). La sanzione prevista in caso di inadempienza per l'amministratore responsabile può variare da un minimo di 5 fino ad un massimo di 20 volte la retribuzione.

Analoghi controlli sono previsti sui bilanci preventivi e consuntivi delle aziende sanitarie. "L'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, di mancata copertura di spese, di violazione di norme finalizzate a garantire la sana gestione finanziaria comporta l'obbligo delle amministrazioni interessate di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Nelle more dell'adozione dei provvedimenti ripristinatori e del successivo controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa, per i quali è stata accertata la mancata copertura o la insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Sono sottoposti al controllo della Corte i rendiconti dei gruppi consiliari, nonché il rendiconto dell'assemblea regionale, che devono ricevere un giudizio di regolarità.

In alcuni casi (controllo di parificazione, referti semestrali e controllo dei rendiconti dei gruppi e delle assemblee regionali) si tratta di norme pienamente in linea con l'esigenza del rispetto del principio di legalità della spesa pubblica. Ma in altri casi (controllo preventivo di legittimità sugli atti e sul bilancio di previsione) l'effetto appare controproducente: rallenta l'attività amministrativa e deresponsabilizza le strutture amministrative, anziché stimolarne l'efficacia e l'efficienza. Potrebbe avere un effetto positivo il controllo sulla gestione (che è strutturalmente antitetico a quello preventivo), a patto che sia svolto in modo non burocratico (in tal caso si risolverebbe in una inutile trasmissione di referti). Il controllo sulla gestione dovrebbe enfatizzare la dimensione collaborativa e, sotto questo profilo, non fanno ben sperare le disposizioni sugli strumenti e le sanzioni indicati che tradiscono un intento prevalentemente repressivo (cui peraltro le Regioni hanno offerto molti spunti).

2) La questione dei controlli nei Comuni

Più equilibrato rispetto a quello relativo alle Regioni appare nel complesso il Titolo del decreto sugli enti locali. Segno evidente della distorsione indotta dall'emergenza (attualmente concentrata sulle regioni a causa dei recenti scandali) nella produzione normativa. Anche le disposizioni sui Comuni presentano peraltro significative criticità, in particolare sotto il profilo dei controlli.

Viene enfatizzato il ruolo del responsabile finanziario che "può essere revocato esclusivamente in caso di gravi irregolarità riscontrate nell'esercizio delle funzioni assegnate. La revoca è disposta con Ordinanza del legale rappresentante dell'Ente, previo parere obbligatorio del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato". Rispetto alla normativa vigente viene aggravata, per questa figura, la procedura vigente che consente al *policy maker*, agendo sulla organizzazione della struttura organizzativa, la rotazione dei dirigenti. La revoca dall'incarico è subordinata alla evidenziazione di una specifica fattispecie ("gravi irregolarità") e all'espletamento di una sub-procedura (il parere obbligatorio preventivo).

Si fonda cioè sul presupposto, che si vorrebbe accentuare, della separazione tra indirizzo politico e gestione, che spesso non trova pieno riscontro nella concreta realtà di molte amministrazioni locali. La contiguità tra responsabile finanziario e *policy maker* è, di contro, in genere molto stretta e solo l'alternanza prodotta dal pronunciamento del corpo elettorale può essere in grado, se particolarmente dirompente, di modificare questo equilibrio. In questo caso il nuovo *policy maker*, se la finanza comunale presenta problemi di risanamento che la rotazione del dirigente finanziario potrebbe agevolare, si trova di fronte una procedura più complessa di quella precedente. Il risultato potrebbe quindi essere contrario allo spirito della norma, che è stata evidentemente pensata per irrobustire il ruolo di "pivot" tra mezzi e fini, di guardiano del bilancio, che nelle amministrazioni locali dovrebbe svolgere il responsabile finanziario.

Con la riformulazione dell'art. 147 del TUEL viene meglio specificata la tipologia dei controlli interni. Alle prescrizioni già esistenti per il controllo di gestione (verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati; valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti), già molto ambiziose, vengono aggiunti nuovi obiettivi:

"garantire il *costante controllo degli equilibri finanziari* della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio

finanziario (nel suo ruolo di "guardiano del bilancio"), nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi"

"verificare, *attraverso* l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6 (relazione previsionale e programmatica), la *redazione del bilancio consolidato*, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente";

"garantire il *controllo della qualità dei servizi erogati*, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di *metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente*".

In sintesi il controllo di gestione, cui era affidata la verifica dell'azione amministrativa e del rapporto tra risultati e obiettivi, viene integrato con il controllo costante degli equilibri finanziari, la redazione del bilancio consolidato e la *customer sactisfaction*. La possibilità della concreta non realizzazione di queste disposizioni è notevole, in quanto in molte realtà locali anche il più semplice controllo di gestione (quello connesso ad una corretta realizzazione del ciclo passivo e ad una efficiente tracciatura dei principali flussi finanziari ed organizzativi) è ben lungi dall'essere realizzato. Il rischio è, come spesso accade quando la produzione normativa è svincolata da un'analisi fine delle esperienze effettive, di rimanere nell'ambito della produzione di carta a mezzo carta, con un forte tasso di autoreferenzialità.

Per dare effettività alle nuove disposizioni il legislatore avrebbe dovuto soffermarsi maggiormente sulla felice intuizione normativa posta a chiusura del riformulato art. 147 del TUEL: per l'effettuazione dei controlli interni, "più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento" (analoga possibilità è prevista per il controllo strategico). Questa disposizione, se realizzata, non solo consentirebbe un risparmio alle pubbliche amministrazioni convenzionate, ma potrebbe permettere il conseguimento di due elementi essenziali per sviluppare un efficace controllo interno: una massa critica sufficiente per sviluppare la necessaria competenza e capacità di analisi; un'autonomia dal *policy maker,* che la contiguità con la amministrazione di appartenenza necessariamente deprime. Uffici unificati per i controlli interni, formati da molte amministrazioni nell'ambito di un'area vasta con caratteristiche di omogeneità, centrati sui comuni capoluogo (o ex-capoluogo) di provincia, potrebbero acquisire la competenza e l'autorevolezza necessaria per implementare il complesso catalogo individuato dal legislatore, e far fare un salto di qualità alle amministrazioni locali. Procedure, metodologie, indicatori di varia natura potrebbero essere sviluppati e interagire con una regia nazionale. Si potrebbero integrare preziose basi informative, trasferire *best practice*, individuare *benchmark.* Obiettivi irrealizzabili per i singoli Comuni di piccole dimensioni (e spesso anche per Enti più grandi).

Al controllo di gestione così rideterminato vengono affiancati, con specificazioni nuove, il controllo di regolarità amministrativo-contabile e il controllo strategico, già previsti (e scarsamente attuati) dalla vigente legislazione. Il controllo

amministrativo-contabile (art. 147- bis) individua una fase preventiva di "formazione dell'atto" e una fase successiva "secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente". La fase preventiva è basata sul parere di regolarità tecnica del dirigente di settore e il parere di regolarità contabile (e del visto attestante la copertura finanziaria) del responsabile finanziario. Attualmente il dirigente predispone le "determine" nell'ambito della propria sfera di competenza, impegnando le dotazioni di bilancio in gestione, con ampia discrezionalità. Se alla "determina" non è data adeguata pubblicità (come spesso si può riscontrare nella prassi), la latitudine del dirigente risulta oltremodo ampliata (può conferire incarichi, acquistare beni e servizi, stipulare contratti senza che questo fuoriesca dalla sfera dei diretti interessati). Le nuove norme richiedono l'esplicitazione del parere di regolarità tecnica da parte del dirigente, già autorisolto nella predisposizione dell'atto e il parere del responsabile finanziario (che il più delle volte si riduce a visto formale).

Molto importante è, nella fase di formazione dell'atto la trasparenza (la possibilità cioè per tutti di conoscere il contenuto della "determina") e il ruolo di filtro del segretario generale del Comune cui può essere affidata una funzione di controllo generale nel processo di formazione dell'atto[153].

---

[153] Interessante per chiarire il meccanismo virtuoso che si potrebbe instaurare è la delibera della Giunta comunale di Rieti n. 260 del 24 settembre 2012 che recita: "La Giunta Comunale,

premesso che si è riscontrata una carenza strutturale nella gestione dei provvedimenti amministrativi, messa in luce anche dalle ispezioni della Guardia di Finanza, in ordine alla trasparenza e pubblicazione degli atti;

considerato che è interesse della Giunta e della Commissione consiliare trasparenza e legalità avere contezza di tutte le determinazioni adottate dai Dirigenti;

dato atto che tali determinazioni devono essere pubblicate sul sito Internet del Comune nella sezione Determinazioni" ed emergono omissioni da parte degli uffici;

Visto il parere favorevole sulla regolarità tecnica espresso dal Segretario Generale, ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 67/2000;

dato atto che il presente provvedimento non necessita del parere sulla regolarità contabile da parte del Responsabile del Servizio Finanziario, in quanto lo stesso non comporta impegno di spesa o diminuzione di entrata;

ad unanimità di voti espressi legalmente;

Delibera

1. di istituire presso la Segreteria Generale, un ufficio "trasparenza" che coordini e monitorizzi il flusso delle determinazioni secondo le seguenti modalità:

- costituzione di un registro cartaceo e digitale nel quale affluiscano, con cadenza giornaliera ed attraverso rilevazione dal sistema informatico protocollo Ascot, tutte le determinazioni dirigenziali assunte, e quindi firmate, da ogni settore; In tale registro e per ogni determinazione deve essere riportato il numero progressivo, la data, l'oggetto, l'ufficio proponente ed il testo integrale debitamente firmato. Tutto ciò rilevabile dal sistema protocollo Ascot che continuerà ad essere alimentato da ogni settore;

Il segretario generale viene direttamente coinvolto nel controllo della fase successiva alla predisposizione dell'atto. "Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento". L'uso di tali tecniche potrebbe rivelarsi necessario nei Comuni più grandi, in cui è impossibile filtrare l'intera fase di formazione degli atti anche se, per realtà di media grandezza (e nel caso in cui debba essere ripristinato un corretto ciclo amministrativo), è preferibile agire sull'intero universo normativo.

Si prevede infine un processo di circolarizzazione del controllo, curato dal segretario generale attraverso la trasmissione periodica delle relative risultanze ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al "consiglio comunale**".** Poiché il controllo va associato alla trasparenza integrale degli atti, le risultanze potrebbero essere oggetto di specifici rapporti, in cui vengono evidenziate le criticità riscontrate e proposte le metodologie per risolverle.

Il controllo strategico (art. 147-ter) è quello che serve per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio comunale. Si è già detto che la carenza di linee programmatiche, più proprie, anche se spesso inespresse, per enti di area vasta, anziché per Comuni anche di piccole dimensioni (la soglia è fissata in 10.000 abitanti, portati a 15.000 nel corso dell'esame parlamentare), nonché la debolezza delle strutture interne, esaurisce (con eccezioni) il controllo strategico in un inutile documento appaltato all'esterno. Le nuove norme amplificano questo rischio, arricchendo il catalogo delle richieste. Il Comune dovrebbe infatti individuare "metodologie di controllo strategico, finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto

---

- la determinazione dirigenziale contenente il visto di regolarità contabile apposto dal Responsabile del Settore Finanziario, verrà inviata all'ufficio "Trasparenza" per la pubblicazione all'Albo Pretorio *on line* del Comune.- L'ufficio "trasparenza" invierà una copia digitale di ogni determinazione pubblicata, all'ufficio proponente per gli ulteriori adempimenti amministrativi.

Il citato iter costituisce progetto organizzativo, pertanto l'omissione da parte del Dirigente del citato iter costituisce oggetto di valutazione da parte del Nucleo".

In una circolare successiva alla delibera si precisa meglio il ruolo di coordinamento e supervisione svolto dal segretario generale e la centralizzazione del processo di trasparenza: "In particolare, ogni determinazione, firmata dal dirigente responsabile, viene registrata nel sistema informatico, come solitamente già avviene. Successivamente viene materialmente portata all'ufficio della Segreteria generale e depositata al registro delle determine. Sarà cura della Segreteria stessa portare la determinazione, siglata dal solo dirigente, al settore finanziario per il visto di competenza, qualora necessario. Il Dirigente del settore finanziario, ricevuta la determinazione, qualora vi appone il visto, la riconsegna alla Segreteria generale, ufficio registro determinazioni, il quale provvede alla scannerizzazione ed alla pubblicazione all'Albo. La determinazione verrà riconsegnata agli uffici a cura della Segreteria Generale".

alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici". Solo una struttura di area vasta, capace di acquisire al proprio interno competenze specialistiche, può essere in grado di produrre analisi di questa natura. Ma non si tratta solo di un problema organizzativo. Per quanto concerne, per esempio, gli investimenti (che più delle spese correnti necessitano di un controllo strategico), vanno ridefinite radicalmente le attuali modalità di finanziamento del sistema multilivello, in modo tale da garantire certezza di risorse e controllo dei tempi di esecuzione dei progetti. Finché le spese in conto capitale del Comune saranno considerate dallo stesso *policy maker* come un irrealizzabile "libro dei sogni", fondato per grande parte su risorse regionali che mai (o in un tempo indeterminato) giungeranno a destinazione, lo spazio per il controllo strategico sarà molto limitato, indipendentemente dall'ambizione delle norme disposte dal legislatore.

Anche in questo caso viene previsto un sistema circolare per cui "l'unità preposta al controllo strategico elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi".

Il controllo sulle società partecipate (art. 147-quater) introduce alcune novità di complessa realizzazione: "l'amministrazione definisce preventivamente…., gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

La realtà delle società comunali (e anche regionali) presenta forti criticità. Anche nei casi in cui è opportuna la scelta dell'involucro societario per gestire servizi dove le problematiche organizzative e tecniche sono rilevanti (come nel caso del trasporto pubblico locale o della gestione dei rifiuti) il controllo dell'ente sulle sue partecipate è spesso scarso o nullo. Gli uffici amministrativi preposti al controllo delle società e degli enti, non solo nei Comuni ma anche nelle Regioni, sono in genere, quando esistono, molto deboli, senza le competenze necessarie per svolgere le analisi approfondite rafforzate dalla nuova normativa.

L'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalle società partecipate, nonché le concrete modalità di funzionamento sono spesso molto carenti. Assenza di procedure organizzative e, quindi, di un manuale delle stesse che, nelle società per azioni a partecipazione pubblica, dovrebbe costituire il requisito minimo indispensabile. Mancano, in altre parole, i "fondamentali". La stessa situazione si registra in merito alle procedure di acquisto di beni e servizi e, in particolare, di quelle aventi rilevanza economica tale da rientrare nella c.d. "soglia comunitaria", che sono espletate spesso senza procedere con l'indizione di ulteriori gare, prorogando viceversa quelle già scadute, in palese violazione della legge

(codice degli appalti). Le società presentano spesso un assetto organizzativo, contabile e amministrativo evanescente, inefficiente e privo di forma. Sarà quindi molto complesso attuare le norme richiamate. Un aiuto in questa direzione potrà essere dato dalla semplificazione dei Consigli di amministrazione prevista dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, che ne dispone la riduzione a tre membri, due dipendenti dell'ente senza compenso e uno che svolge le funzioni di amministratore unico. Se i manager preposti al governo delle società partecipate saranno selezionati sul mercato con procedure concorsuali fondate sul merito e non saranno espressione dei poteri e della politica locale, sarà possibile ricondurre le aziende partecipate su un sentiero di efficienza. Parallelamente, utilizzando il criterio aggregativo già richiamato, si dovrebbero istituire degli uffici nell'ente per esercitare il controllo esplicitato nelle nuove disposizioni. Un altro ausilio potrà venire dalla tipologia e dalle forme prescelte per la gestione dei servizi: la gara a doppio oggetto per il trasporto locale e la gestione dei rifiuti, preferibile alla gestione diretta, in cui il ruolo del management aziendale e dell'ufficio di controllo si eserciterebbe, su piani distinti, sul governo del contratto di servizio; la gestione diretta, attraverso gli uffici comunali, delle attività che non richiedono, per la loro natura, di essere esternalizzate; l'utilizzazione di forme diverse dalla società per azioni per la gestione di servizi speciali (ad esempio le farmacie comunali, che potrebbero trovare posto in una azienda speciale in stretta connessione con i servizi sociali, che rappresentano una funzione fondamentale del Comune).

All'ente locale viene assegnato un compito molto rilevante e di difficile attuazione: esso "effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica". Il passaggio dal criterio della competenza giuridica alla cassa (o una maggiore integrazione tra le due metodologie) rappresenta un salto di qualità notevole per gli enti territoriali, di cui il decreto legislativo n. 118 del 2011, attuativo della legge n. 42 del 2009, delinea i primi passi. Vera e propria acrobazia appare il passaggio al criterio della competenza economica, alla base della contabilità utilizzata in sede Eurostat, e la redazione di un bilancio consolidato, realizzabile forse solo nelle grandi città, che dispongono di adeguate strutture amministrative. Ciò a riprova che spesso il legislatore delinea percorsi normativi senza tenere conto della realtà sottostante.

Il catalogo dei controlli interni si chiude con la declinazione di quello relativo agli equilibri finanziari (art. 147 *quinquies*) che è svolto "nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione". La criticità in questo caso sta nella ridondanza: l'equilibrio del bilancio, esteso dalla recente

riforma dell'art. 81 anche allo Stato, già era previsto per gli enti sub-centrali, con la clausola della *golden rule* di cui all'art.119 della Costituzione (integrata, dalla citata riforma, con la previsione contestuale di adeguati "piani di ammortamento" degli investimenti). Le regole che presidiano la decisione di bilancio includono quindi intrinsecamente il raggiungimento dell'equilibrio. Con le nuove disposizione sembra si voglia conferire, peraltro a una pluralità indeterminata di soggetti (il responsabile del servizio finanziario, l'organo di revisione[154], gli organi di governo, il segretario comunale, il direttore generale, ove previsto, i responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità) un controllo ulteriore nel caso in cui l'equilibrio, conseguito formalmente, nasconda uno squilibrio sostanziale. L'ambito della norma appare indefinito e l'unica fattispecie concreta che si riesce a immaginare è quella in cui il corpo elettorale esprime un nuovo *policy maker*, discontinuo rispetto al precedente, che avvia una *due diligence* dei conti per evidenziare lo squilibrio ereditato dal predecessore.

Al nuovo quadro dei controlli interni si aggiunge anche il rafforzamento di quelli esterni, affidati alla Corte dei conti. Il nuovo art. 148 del TUEL dispone che "Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale, nonché il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione degli enti locali". Per questo il Sindaco "trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti". Lo stesso referto è trasmesso anche al presidente del consiglio comunale, al fine di coinvolgere il consiglio[155]. Fin qui viene enfatizzata la connotazione

---

[154] Il presidente del collegio dei revisori, nei comuni che superano i 60.000 abitanti e nei comuni capoluogo è nominato dal prefetto ed è "scelto, di concerto, dai Ministri dell'Interno e dell'Economia tra i dipendenti dei rispettivi Ministeri" (la norma è stata soppressa in sede di esame parlamentare, ma è emblematica della esigenza di potenziare il controllo interno). Viene inoltre precisato il catalogo dei pareri dei revisori "1) strumenti di programmazione economico-finanziaria; 2) proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio; 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni; 4) proposte di ricorso all'indebitamento; 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia; 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni; 7) proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali".

[155] Il coinvolgimento dell'assemblea elettiva è previsto anche nel caso di "lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile". In questi casi "la Giunta, entro dieci giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone all'Organo Consiliare il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della

collaborativa della Corte dei conti, sulla scia della riforma intervenuta a metà degli anni novanta. Poi, nel periodo seguente, analogamente a quanto disposto in merito ai reintrodotti controlli preventivi per le Regioni, si prevede la sterzata inquisitoria e sanzionatoria, in controtendenza rispetto al percorso normativo e dottrinale dell'ultimo ventennio. L'azione collaborativa viene confusa con quella ispettiva (Guardia di Finanza, servizi ispettivi della RGS) e sanzionatoria (da 5 a 20 mensilità per il Sindaco che non invia il rapporto o lo invia incompleto). E' evidente che l'ambito collaborativo è antitetico a quello inquisitorio e la confusione tra i due approcci è destinato a produrre paralisi e inefficienza.

3) Il piano di rientro

Per venire incontro alle esigenze di stabilizzazione della finanza comunale le nuove norme delineano (per i comuni superiori a 20.000 abitanti, secondo quanto disposto in sede di esame parlamentare) una nuova procedura di riequilibrio finanziario (art. 243-bis), con l'intento di dare soluzioni praticabili e generali alle situazioni di criticità strutturale, aggravate dalla crisi economica e dalla politica di contrazione delle risorse trasferite, praticata negli ultimi anni dal Governo centrale. La normativa esistente prevede infatti solo la fattispecie del dissesto, che è dirompente e non può essere azionata se non in casi limite, ovvero aggirata con normative speciali, come nel caso di Roma[156]. Anche questa può essere considerata una forma di controllo[157] da parte del livello di governo superiore che interviene in presenza di squilibri strutturali per evitare che vengano meno servizi fondamentali e la situazione sia ricondotta su un sentiero di normalità (in forma analoga ai piani di rientro sanitari nelle Regioni in disavanzo strutturale)

"I Comuni per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario possono ricorrere, con deliberazione consiliare, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale". L'impulso deve precedere quello della Corte dei conti che, ai sensi del decreto legislativo n. 149 del 2011 (cosiddetto decreto su premi e punizioni, attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale) può assegnare un termine all'ente per adempiere in risposta a situazioni di grave crisi finanziaria. In sostanza deve partire dall'ente locale, nell'esercizio della propria autonomia, la richiesta della procedura, in risposta alla consapevolezza di avere raggiunto un livello di guardia non più affrontabile con le normali procedure.

---

proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine". Altrimenti è previsto l'automatico avvio delle procedure di scioglimento.

[156] Sia consentito sul punto il rinvio a M. Degni, Una sola gestione finanziaria per Roma Capitale (http://www.obiettivocomune.it/?p=541)

[157] Un'ulteriore forma di controllo è l'irrigidimento delle procedure di bilancio relativamente al rendiconto, che deve essere approvato obbligatoriamente entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, pena la attivazione della procedura di dissesto (per le regioni è prevista la parificazione del rendiconto da parte della corte dei conti, analogamente a quanto avviene per il rendiconto generale dello stato).

"La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno" e blocca la possibilità della Corte dei conti di eccepire "comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria" in relazione al rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

L'effetto di questa deliberazione è quello di bloccare le procedure esecutive fino all'approvazione o al diniego del piano. Successivamente, entro il termine perentorio di 60 giorni il consiglio comunale "delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di 5 anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario". Il piano deve contenere almeno quattro elementi necessari: a) le eventuali misure correttive "adottate in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno, accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti"; b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di 5 anni, a partire da quello in corso; d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Le principali fattispecie da cui può derivare lo squilibrio strutturale di un bilancio comunale sono riconducibili essenzialmente a quattro: a) l'accumulazione di una massa consistente di residui attivi non più esigibili (causati dall'iscrizione, anno dopo anno, di spese correnti certe ed entrate correnti incerte, che determina uno squilibrio tra incassi e pagamenti, il quale, a sua volta, si scarica sulla cassa attraverso il prosciugamento dello scoperto di tesoreria); b) la formazione di debiti fuori bilancio, causati da una gestione carente del ciclo passivo e dalla sottostima, in fase di previsione, di spese inevitabili (ad esempio i consumi energetici); c) dall'utilizzazione di entrate una tantum per la copertura di spese correnti di natura permanente (ad esempio i contributi sui piani di zona 167 su aree di proprietà comunale, accertati come entrate correnti e utilizzati, senza vincoli, per la copertura di poste correnti del bilancio); d) il mancato accantonamento per spese di contenzioso (spesso i Comuni hanno molte cause di natura civile aperte che possono produrre oneri in caso di soccombenza - non a caso la legislazione vigente impone l'accantonamento integrale in caso di sentenza sfavorevole di primo grado - e spese legali non adeguatamente quantificate; oppure, in caso di espropri non accettati, non viene effettuato il deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti e non si tiene conto del possibile divario tra esproprio proposto dal Comune e quello rivendicato

dall'espropriato, che potrebbe essere accolto a seguito di ricorso giurisdizionale). La combinazione di queste carenze, protratte nel tempo (in alcuni casi vere e proprie irregolarità), può portare all'accumulazione di un ingente debito in parte preponderante iscritto nel bilancio, cui vanno aggiunti i residui attivi inesigibili, i debiti fuori bilancio (di cui non a caso è prevista la ricognizione), lo scoperto strutturale di tesoreria, gli omessi accantonamenti.

Ovviamente un piano di rientro non è senza conseguenze. Si prevede infatti per il Comune: a) la possibilità di deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente; b) l'istituzione di controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi e l'obbligo ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale; c) l'assicurazione, con i proventi della relativa tariffa, della copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto; d) il controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale; e) l'obbligo di effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti e una verifica della consistenza e integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione; f) l'obbligo di effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente.

In cambio di questi impegni è consentito al Comune di procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese d'investimento in deroga ai limiti previsti, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima e che provveda all'alienazione dei beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente, alla rideterminazione della dotazione organica, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio.

In caso di accesso al fondo scattano obblighi ulteriori: a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto; b) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del dieci per cento delle spese per talune prestazioni di servizi; c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento di alcune spese per trasferimenti, finanziate attraverso risorse proprie; d) blocco

dell'indebitamento, ad eccezione dei mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

Entro 10 giorni dalla data della delibera del consiglio comunale il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Entro il termine di 30 giorni dalla data di presentazione del piano, un'apposita sottocommissione della predetta Commissione, composta esclusivamente da rappresentanti scelti, in egual numero, dai Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze tra i dipendenti dei rispettivi Ministeri, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e delle indicazioni fornite dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la sottocommissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti dal competente Capo Dipartimento del Ministero dell'interno e dal Ragioniere generale dello Stato, di concerto fra loro. In fase istruttoria, la sottocommissione può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni. La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, pronunciandosi in sede di controllo. Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'Interno, al Ministero dell'Economia e alla competente sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti. La mancata presentazione del piano, il diniego dell'approvazione, l'accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano la deliberazione del dissesto.

Come si vede si tratta di una procedura molto stringente che lascia scarsa autonomia al *policy maker*. Unico aspetto positivo può essere la condivisione con un livello superiore di governo di scelte molto restrittive che, riflettendosi negativamente su cittadini e dipendenti, possono essere rappresentate in qualche misura come scelte obbligate. La discriminante principale resta, ad avviso di chi scrive, l'accesso al fondo: si tratta di un'anticipazione (quindi non un contributo a fondo perduto) nei limiti delle disponibilità del fondo stesso (30 milioni di euro per l'anno 2012, 100 milioni per l'anno 2013 e 200 milioni per ciascuno degli anni dal

2014 al 2020) e con un tetto di 100 euro per abitante (200 euro dopo l'esame parlamentare per i comuni e 20 euro per città metropolitane e province). Senza l'accesso a questo contributo (che dato il dimensionamento del fondo non si profila particolarmente cospicuo) il Comune in difficoltà potrebbe tentare di attuare le azioni di risanamento indicate senza entrare nella sfera di tutela prevista dai meccanismi del piano (almeno fino al momento in cui non venisse costretto a questo passo da un pronunciamento esterno). In altre parole è meglio, finché si può, contare sulle proprie forze.

4) Le modifiche parlamentari

L'esame parlamentare del decreto ha rimesso il pendolo al centro. I controlli preventivi sugli atti delle regioni, che avrebbero riportato indietro il sistema a prima della riforma del 1994, sono stati eliminati, mantenendo la giusta parificazione del rendiconto delle Regioni (in analogia con quello dello Stato) e la relazione semestrale sulle leggi regionali approvate (in analogia a quanto prevede, per la legge statale, la legge n. 196 del 2009 (art. 17, comma 9). Eliminato anche l'intervento della Corte dei conti sui progetti di bilancio preventivo approvati dalle giunte regionali, che si inserivano tra organo di governo e assemblea legislativa, alterando la libera determinazione del legislatore regionale nella formazione del provvedimento. La rilevazione "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, di violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" da parte della magistratura contabile su bilanci e rendiconti delle regioni mette in moto una procedura di correzione che, pur determinando la sospensione della spesa non in linea, resta nella sfera collaborativa tra amministrazioni (anche se "le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti … sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza"). Resta anche la trasmissione, ogni 12 mesi, a cura del presidente della regione, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di "una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni" (la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale), per dare effettività alla fino ad ora evanescente attivazione dei controlli di gestione.

Sono state espunte anche le norme sanzionatorie che confondevano l'approccio collaborativo, decisamente potenziato, con quello repressivo, che deve necessariamente esplicarsi su altri piani, per non creare cortocircuiti che ostacolerebbero ogni confronto.

Nel corso dell'esame parlamentare è stata data specifica attenzione al decreto legislativo n. 149 del 2011 (cosiddetto premi e punizioni), attuativo della legge sul federalismo fiscale. Le innovazioni apportate prevedono: l'inserimento della Corte conti nelle procedure di valutazione; la previsione, per gli enti locali, di un rapporto

di inizio mandato (oltre a quello già previsto di fine mandato) "volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura dell'indebitamento", la cui attivazione può consentire l'accesso alle procedure di risanamento vigenti; la predisposizione del rapporto, sottoscritto dal sindaco, da parte del responsabile finanziario o del segretario generale.

La produzione delle relazioni non è più subordinata al completamento del complesso processo previsto dal decreto legislativo ("Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica") e, in caso di omissione, sono previste sanzioni pecuniarie per i responsabili. Infine si interviene sulla disciplina delle le verifiche della regolarità della gestione amministrativo-contabile.

Tale disciplina è recata dall'articolo 5 del decreto legislativo n.149/2001, in cui si affida alla RGS il compito di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, qualora un ente, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi. A questi indicatori di squilibrio, già previsti, viene aggiunto l'aumento "non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali dell'ente interessato".

La revoca del responsabile finanziario dell'ente può essere disposta solo in caso di gravi irregolarità, dal sindaco, previo parere non più del ministero dell'interno e dell'economia, bensì del collegio dei revisori (la questione viene ricondotta, in altre parole, nell'ambito della sfera dell'ente).

La tipologia dei controlli interni resta profondamente innovata rispetto alle norme più sintetiche attualmente vigenti. Rispetto al testo originario, tra le tipologie dei controlli interni non compare più la valutazione delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. La disciplina attuativa di tale nuovo sistema di controlli interni, è demandata a un regolamento del Consiglio, da attivare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge, pena lo scioglimento dell'ente.

7. Conclusioni

Molti medici si sono alternati al capezzale dello stesso malato, sono state suggerite tante ricette e molte medicine, ma il mix, che nella realtà potrebbe risultare fatale per un qualsiasi paziente, questa volta, applicato ai crediti della PA, potrebbe rivelarsi la soluzione più giusta e adeguata. Fuor di metafora, le soluzioni proposte, le iniziative prese (in parte anche attuate, soprattutto a livello locale, con diversi interlocutori) per risolvere il problema realizzano un "utile accerchiamento" dello stesso poiché, come abbiamo cercato di dimostrare, il problema è poliedrico, ha molte sfaccettature e per risolverlo bisogna affrontarne tutti gli aspetti congiuntamente**.** Non ci si può illudere, tuttavia, considerata la situazione dei conti pubblici, che il rientro nella normalità sarà breve, soprattutto considerando il rilevante arretrato di pagamenti. E non si può

pensare che la semplice riduzione dei termini per via normativa risolva d'incanto le disfunzioni organizzative alla base dei ritardi di pagamento.

Un aspetto significativo del cambio di passo che si è realizzato nel 2012 sul problema è sicuramente l'attuazione della Direttiva Europea con qualche mese di anticipo rispetto alla scadenza del termine contenuto nella legge n. 180 del novembre 2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese). Dal prossimo mese di gennaio 2013, quindi, le amministrazioni dovranno adeguarsi ai nuovi termini di pagamento (30 e 60 giorni per fattispecie particolari): l'auspicio è che per quella data le stesse amministrazioni realizzino al proprio interno (o quanto meno dovrebbero avviare) una riconsiderazione dei percorsi organizzativi, procedurali e informatici che le pongano in grado di rispettare tali ambiziose scadenze. Se ciò non sarà fatto, la nuova Direttiva Europea entrerebbe a buon diritto tra le norme che non possono essere applicate. E' chiaro che i maggiori sforzi (e i più dolorosi) dovranno essere fatti da quelle amministrazioni che, come rilevato dalle indagini sui ritardi, si discostano molto dalle nuove scadenze.

Per quanto attiene alla riforma dei controlli, il testo approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 13 novembre (attualmente in corso di esame al Senato), ha rimesso il pendolo al centro, espungendo i controlli preventivi e le norme repressive che rischiavano di rendere evanescente l'approccio collaborativo, opportunamente potenziato. E' tempo, a valle di questo provvedimento (nato per rispondere a una situazione emergenziale) di effettuare approfondite analisi su ciò che è e ciò che dovrebbe essere un adeguato sistema dei controlli, sia sullo Stato sia sulle amministrazioni locali, poiché legiferare sotto la spinta emotiva degli eventi può far perdere di vista la razionalità del sistema e indurre in errori o, peggio, destinare all'oblio (come spesso accade) norme valide ma poco gradite alla burocrazia che le deve applicare. Se si condividono le norme di riforma proposte e le osservazioni suggerite, se si ritiene comunque che la struttura attuale dei controlli non ne assicuri l'efficacia e che ci sia la necessità di ulteriori riflessioni, allora forse è giunto il momento di aprire una fase di ripensamento e di sistematizzazione del sistema al quale tutte le istituzioni interessate, per i diversi profili, dovrebbero sentire il dovere di contribuire.

BIBLIOGRAFIA

- ANCE, *Indagine sulle imprese di costruzioni*, dicembre 2011.
- A. Petretto, *The impact of productive efficiency and quality of a regulated local public utility on final goods prices and consumer welfare*, Dipartimento di Scienze economiche, Università di Firenze, Working paper n. 10/2008 (settembre 2008).
- A. Pietroni – P. Ferro, *Il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE):* obiettivi, utilizzo e sviluppo, in La finanza locale, n. 3/2008.
- Banca d'Italia, *Relazione Annuale sul 2011*, Roma, maggio 2012.
- Banca d'Italia, *Finanza pubblica, fabbisogno e debito*, Supplementi al Bollettino Statistico, 15 ottobre 2012.
- *Banca d'Italia, Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia, giugno 1994.
- Banca d'Italia, *I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, dicembre 1999.
- Corte dei conti, Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2010-2011 approvata con delibera del 2 agosto 2012.
- Ettore Jorio - Enrico Caterini, *La certificazione dei crediti della PA: un dubbio di risultato,* Astrid, 2012.
- Francesco Forte, Alberto Di Pierro, "*A pure model of public bureaucracy"*, Public finance, 1980.
- Frantz, Roger S., *X-efficiency: theory, evidence and applications,* Boston 1988.
- Harvey Leibeistein , *Allocative efficiency vs. "X-Efficiency*", The American Economic Review, Volume 56, Issue 3, (Jun 1966).
- Harvey Leibeistein, *Efficienza X e sviluppo economico*. Una teoria generale, Rosemberg & Sellier, 1989.
- *Intrum Justitia,* European Payment Index 2012.
- *La corruzione in Italia: per una politica di prevenzione,* Rapporto della Commissione istituita dal Ministro F. Patroni Griffi per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Roma, ottobre 2012.

- M. Degni – P. Ferro, *I tempi e le procedure dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche*, 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, Cnel, Roma, novembre 2011.
- M. Degni, *Una sola gestione finanziaria per Roma Capitale* (http://www.obiettivocomune.it/?p=541).
- Taiis, *Indagine sui ritardi di pagamento*, novembre 2011.